REGIOPLAN

PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

Evaluatie Handhaving strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar

Evaluatie Handhaving strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar

EINDRAPPORT

Auteurs

Jasmijn Groen
Luna van Dijk
Coco Bastiaansen
Katrien de Vaan
Denis Abels
Janine Janssen

Amsterdam, 1 juli 2026

© 2026 Regioplan, in opdracht van het WODC van het ministerie van JenV.geld

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst **4**

1 Inleiding **6**
1.1 Aanleiding *6*
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen *7*
1.3 Onderzoeksmethoden *8*
1.4 Afbakening en beperkingen van het onderzoek *9*
1.5 Leeswijzer *9*

2 De beleidstheorie **11**
2.1 Wettelijk kader en totstandkoming *11*
2.2 Schematische weergave en toelichting *16*
2.3 Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur *18*

3 Beoogde werkwijze en implementatie **22**
3.1 Implementatie van de delictsomschrijving *22*
3.2 Werkwijze en implementatie *24*
3.3 Deelconclusie *34*

4 Uitvoering en ervaringen met de handhaving **37**
4.1 Interpretatie van de delictsomschrijving in de praktijk *37*
4.2 Waarneming, aangiften, pv's, opvolging en afdoening *39*
4.3 Deelconclusie *53*

5 Belemmerende en bevorderende factoren **58**
5.1 Reikwijdte van artikel 429ter Sr *58*
5.2 Handhaven op bepaalde vormen van seksuele intimidatie *59*
5.3 Bevoegdheden binnen het huidige wettelijke kader *60*
5.4 Overige factoren *61*
5.5 Deelconclusie *64*

6 Randvoorwaarden voor handhaving door boa's **67**
6.1 Randvoorwaarden uit de beleidstheorie *67*
6.2 Aanvullende randvoorwaarden *69*
6.3 Deelconclusie *70*

7 Conclusie en aanbevelingen **72**
7.1 Conclusie *72*
7.2 Onderbouwing *74*
7.3 Aanbevelingen *80*

Bijlagen **83**
Bijlage 1. Politie – beslisboom *83*
Bijlage 2. Werkwijze per pilotgemeente *84*
Bijlage 3. Toelichting op analyse strafbeschikkingen en rechterlijke uitspraken, en interviews met de OM expertgroep en rechters *88*
Bijlage 4. Samenstelling begeleidingscommissie *90*

Afkortingenlijst

Afkorting	Definitie
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CCV	Centrum Criminaliteit en Veiligheid
GGP	Gebiedsgebonden Politie
KMar	Koninklijke Marechaussee
Ministerie van JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NOva	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
POP	Problem Oriented Policing
Pv	Proces-verbaal
Sr	Wetboek van Strafrecht
THOR	Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
WSM	Wet Seksuele Misdrijven

1. Inleiding

REGIOPLAN

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de aanleiding voor dit onderzoek, gevolgd door de doelstelling en onderzoeksvragen die richting geven aan de evaluatie van de handhaving op de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar (art. 429ter Sr). Vervolgens lichten we de onderzoeksaanpak toe, waarbij realistisch evalueren centraal staat.

1.1 Aanleiding

In de openbare ruimte en tijdens het uitgaan krijgen veel personen (met name vrouwen en meisjes) te maken met seksuele intimidatie, zoals catcalling of nastaren. Uit cijfers van de prevalentiemonitor Huiselijk en Seksueel Geweld van eind 2024 blijkt dat seksuele intimidatie in de openbare ruimte in Nederland veel voorkomt. In 2024 gaf veertien procent van de bevolking van 16 jaar en ouder aan in de afgelopen vijf jaar weleens op een seksuele manier geïntimideerd te zijn geweest in de fysieke openbare ruimte. In deze gevallen was er geen sprake van lichamelijk contact met de pleger, maar was de pleger wel fysiek aanwezig. Uit de prevalentiemonitor blijkt verder dat één op de tien mensen van 16 jaar of ouder in de afgelopen vijf jaar online seksuele intimidatie heeft meegemaakt.[1] Deze cijfers onderstrepen de omvang en urgentie van het probleem. Dit was onder andere aanleiding voor de wetgever om hier aandacht aan te besteden. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de totstandkoming en de parlementaire discussie die daaraan voorafging.

Sinds 1 juli 2024 bestaat er in het Wetboek van Strafrecht een wettelijk kader voor de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar. Het seksueel intimideren van iemand in de fysieke of digitale openbare ruimte is daarbij strafbaar gesteld als overtreding betreffende de openbare orde in de Wet seksuele misdrijven (WSM) (art. 429ter Sr). Het artikel luidt als volgt:

"Degene die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie."

Over de handhaving van deze overtreding is in de aanloop naar de strafbaarstelling veel discussie gevoerd. Initiatieven om seksuele intimidatie op straat in Nederland strafbaar te stellen gaan al veel langer terug. In 2009 en 2010 werden in Amsterdam en Rotterdam lokale politieke initiatieven genomen om straatintimidatie aan te pakken, onder meer door VVD-raadslid Robert Flos in Amsterdam[2] en Marco Pastors van Leefbaar Rotterdam.[3] In 2012 zijn daarnaast de eerste voorstellen voor een nationale wet tegen straatintimidatie gedaan, zij het zonder succes. Er werd destijds geoordeeld dat een lokale aanpak op straatintimidatie beter zou passen. Vanaf circa 2015 kreeg het onderwerp meer politieke prioriteit, waarna ook andere gemeenten, waaronder Den Haag, Utrecht en Tilburg, initiatieven ontwikkelden om straatintimidatie via gemeentelijke verordeningen strafbaar te stellen. [4] Daarbij is relevant dat initiatiefnemers vooraf zijn geïnformeerd en gewaarschuwd dat een beperking van de inhoud van uitingen niet op lokaal niveau mag worden ingevoerd. Deze lokale strafbaarstellingen zijn uiteindelijk niet in stand gebleven door bezwaren over ongrondwettelijkheid. Eind 2019 oordeelde het gerechtshof in Den Haag dat de strafbaarstelling van straatintimidatie in de Rotterdamse APV in strijd is met artikel 7 van de Grondwet: vrijheid van meningsuiting.[5] Ook werd gesproken over een risico op willekeur: dit ontstaat wanneer regels onduidelijk zijn of wanneer er te veel interpretatieruimte is, waardoor gelijke gevallen niet altijd gelijk worden behandeld.[6] Alleen de landelijke wetgever is bevoegd om de vrijheid van meningsuiting te beperken. Hiermee wordt voorkomen dat burgers in de ene gemeente wel bepaalde gedachten of gevoelens mogen uiten en in een andere gemeente niet.[7] De lokale initiatieven vertraagden uiteindelijk de totstandkoming van nationale wetgeving en konden pijnlijk uitpakken voor slachtoffers die aangifte deden, en vervolgens hoorden dat de APV's juridisch onzorgvuldig waren

[1] Prevalentiemonitor Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2024, uitgave van CBS en WODC, november 2024.
[2] Gemeente Amsterdam. (2009). Motie van het raadslid de heer Flos (VVD) inzake verbaal geweld en discriminerende opmerkingen jegens vrouwen in Amsterdam.
[3] Van onze redactie, 'Leefbaar Rotterdam wil fluit- en siverbod', *de Volkskrant,* 26 februari 2010, geraadpleegd via: https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/leefbaar-rotterdam-wil-fluit-en-sisverbod~b4c2ac94/
[4] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Pg. 11 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[5] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Pg. 11 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[6] Dekker, M. J. T. (2022). De strafbaarstelling van straatintimidatie en het risico van etnisch profileren: een pragmatische 'sociologie van kritiek'. *Recht Der Werkelijkheid, 43*(1), 8-30.
[7] Mischa Dekker, 'Gemeentes die straatintimidatie willen verbieden laten juist slachtoffers in de kou staan', *Trouw*, 15 januari 2020, geraadpleegd via: https://www.trouw.nl/opinie/gemeentes-die-straatintimidatie-willen-verbieden-laten-juist-slachtoffers-in-de-kou-staan~bfd24c2e/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&referrer=https%3A%2F%2Feuc-word-edit.officeapps.live.com%2F

ingevoerd. Deze voorgeschiedenis laat zien dat goedbedoelde, maar juridisch onvoldoende doordachte initiatieven niet alleen ineffectief kunnen zijn, maar ook het vertrouwen van slachtoffers in handhaving kunnen schaden.

In 2022 is het Centrum Criminaliteit en Veiligheid (CCV) door het ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van beleid rondom de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar. In dat kader is een werkgroep gevormd met vertegenwoordigers van de politie, het openbaar ministerie (OM), verschillende gemeenten en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Mede op basis van de bevindingen uit deze werkgroep heeft de minister van Justitie en Veiligheid aangegeven dat, naast de politie, ook speciaal opgeleide buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) een rol zouden moeten krijgen in het handhaven op seksuele intimidatie in het openbaar, in de vorm van een pilot. De concrete inrichting van deze pilot is vervolgens uitgewerkt in de werkgroep en ter besluitvorming voorgelegd aan de stuurgroep, die het plan van aanpak heeft vastgesteld.[8]

De pilot is op 1 juli 2024 van start gegaan in een drietal pilotgemeenten: Rotterdam, Utrecht en Arnhem. Vanaf 1 april 2025 is de pilot uitgebreid met deelname van vier extra gemeenten: Almere, Dordrecht, Tilburg en Heerlen. Deze eerste zeven gemeenten zijn meegenomen in de huidige evaluatie. Inmiddels zijn meerdere gemeenten aangesloten, namelijk de gemeente Leiden, Breda, Alkmaar en Amsterdam.

De pilotfase van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar had volgens het plan van aanpak een beoogde looptijd van minimaal één jaar, met de mogelijkheid tot verlenging naar maximaal twee jaar. De werkgroep zou na circa zes maanden de voortgang evalueren, onder meer op basis van het aantal zaken, de doorlooptijden en rechterlijke uitspraken, waarna de stuurgroep een besluit zou nemen over de verdere looptijd van de pilot.[9] In het voorjaar van 2025 is besloten de pilot met een jaar te verlengen (tot juli 2026) en deelname open te stellen voor andere gemeenten. Deze beslissing is mede genomen naar aanleiding van een motie van het lid Van der Werf van de Tweede Kamer.[10]

De Tweede Kamer heeft de regering verzocht om te monitoren in hoeverre de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar effectief is. Dit verzoek volgt uit de motie van de leden Michon-Derkzen en Eerdmans. De motie betreft ook het verzoek de Tweede Kamer hierover te informeren twee jaar na inwerkingtreding van de WSM.[11] De bij de pilot betrokken partijen kwamen eveneens overeen om de pilot te evalueren. Als gevolg hiervan heeft het WODC gevraagd om een onderzoek waarin beide vormen van handhaving, door de nationale politie en door de boa’s in de pilotgemeenten, worden geëvalueerd. Het doel van dit onderzoek is meer kennis te vergaren over hoe de handhaving op art. 429ter Sr in de praktijk verloopt en aanknopingspunten te bieden om dit te versterken.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Deze evaluatie heeft drie doelstellingen:

1. Het verkrijgen van inzicht in de uitvoering en de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar.
2. Het verkrijgen van inzicht in de factoren die de uitvoering en de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie bevorderen of belemmeren.
3. Het formuleren van aanbevelingen om de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te versterken.

Het eindrapport van de evaluatie geeft zowel inzicht in de landelijke handhavingspraktijk door de politie als de handhaving door speciaal getrainde boa’s in de pilot in de pilotgemeenten. Uit de doelstellingen komen de volgende onderzoeksvragen naar voren, die worden beantwoord voor beide uitvoeringspraktijken:

1. Hoe verloopt de uitvoeringspraktijk van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie en wat zijn de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?
   a. Welke afwegingen maken handhavers in de praktijk ten aanzien van de reikwijdte van de strafbaarstelling, oftewel: hoe interpreteren zij de delictsomschrijving in de praktijk?
   b. Hoe verloopt de samenwerking tussen boa's en politie in de pilotgemeenten?
   c. Hoe vaak wordt proces-verbaal (pv) opgemaakt door zowel de boa's in de pilotgemeenten als door de politie?

[8] Plan van aanpak pilot met boa’s handhaving strafbaarstelling seksuele intimidatie in het openbaar (artikel 429ter Sr.). 28 juli 2024.

[9] Plan van aanpak pilot met boa’s handhaving strafbaarstelling seksuele intimidatie in het openbaar (artikel 429ter Sr.). 28 juli 2024.

[10] T.K. 36395-20. Gewijzigde motie van het lid van der Werf c.s. over boa’s nationaal handelingsbevoegd maken onder de Wet seksuele misdrijven (t.v.v. 36395-18). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal; 2025.

[11] T.K. 36222-37. Motie van de leden Michon-Derkzen en Eerdmans. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal; 2023.

d. Wat is de aard van de overtredingen waarop pv wordt opgemaakt?
e. Hoe worden pv's door het OM opgevolgd en afgedaan en wat zijn de afwegingen bij de keuze voor de verschillende afdoeningen?
f. Hoe oordeelt de rechter in de voorgelegde zaken?
   - In welke situatie acht de rechter bewezen dat objectief vast te stellen is dat sprake is van een situatie in het openbaar die indringend seksueel, vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend te achten is?
g. Zijn er verschillen in de uitvoering van de handhaving door politie en boa's, en in de opvolging en afdoening van die handhaving door het OM en rechters? Zo ja, waar worden die verschillen door verklaard?

2. Welke factoren bevorderen of belemmeren de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?
   a. Is de reikwijdte van artikel 429ter Sr voldoende duidelijk?
   b. Wat zijn redenen voor het meer of minder handhaven op bepaalde vormen van seksuele intimidatie?
   c. Bieden de bevoegdheden voor handhavers binnen het huidige wettelijke kader voldoende mogelijkheden voor effectieve handhaving?
   d. Zijn er andere factoren te benoemen die de handhaving van de strafbaarstelling bevorderen dan wel belemmeren?
3. In hoeverre is de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie effectief?
   a. Draagt de wijze waarop de handhaving in theorie en praktijk wordt ingevuld naar verwachting bij aan realisatie van het beoogde doel (afname van seksuele intimidatie in het openbaar)?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te versterken?
5. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst bij andere gemeenten te kunnen invoeren?

1.3 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is enerzijds bedoeld om zicht te krijgen op de uitvoering en de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie en op factoren die de uitvoering van de resultaten van de handhaving bevorderen of juist belemmeren. Daarnaast is het project bedoeld om concretere aanbevelingen op te halen ten aanzien van de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Deze combinatie vraagt om een onderzoeksaanpak waarbij beschrijven van de ontwikkelingen van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie samengaat met leren en doorontwikkelen daarvan. In aansluiting hierop is in dit evaluatieonderzoek gewerkt volgens de methodiek van realistisch evalueren.[12] In een realistische evaluatie wordt via een mix van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen in kaart gebracht in hoeverre werkzame mechanismen (geïdentificeerd in de beleidslogica) in de praktijk plaatsvinden en daarmee in hoeverre er sprake is van een aannemelijke effectiviteit ten gevolge van het beleid (causaliteit).

Binnen de evaluatie zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. De focus was allereerst gericht op het inzichtelijk maken van de onderliggende beleidstheorie voor de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Vervolgens zijn de ontwikkelde werkwijze en de implementatie van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie inzichtelijk gemaakt en tot slot zijn de uitvoeringspraktijk en de resultaten onderzocht. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de verschillende onderzoeksactiviteiten die per fase van het onderzoek uitgevoerd zijn.

Stap in het onderzoek	Aanpak en bronnen
1. Onderliggende beleidstheorie	• Deskstudie: bronnen die inzicht geven in de problematiek, wetsgeschiedenis, kaders voor de uitvoering, beoogde werkwijze en contextfactoren. • Groepsgesprek met personen die inzicht kunnen geven in hoe de strafbaarstelling geacht wordt te leiden tot het beoogde effect. Aanwezigen: vertegenwoordigers van de Nationale Politie, ministerie van Justitie en Veiligheid, Offlimits, Slachtofferhulp, het OM, de pilotgemeenten Rotterdam en Arnhem en de landelijk projectleider van de pilot. • Literatuurstudie: beleidstheorie toetsen aan wetenschappelijke criminologische en rechtssociologische literatuur. • Opstellen beleidstheorie.
2. Ontwikkelde werkwijze en implementatie	• Deskstudie: bronnen die inzicht geven in de werkwijze van uitvoerende partijen en de implementatie van deze werkwijze. • Interviews met betrokkenen bij de implementatie, zowel landelijk (6) als in de pilotgemeenten (7).

[12] Pawson, R. en Tilley. N. (1997). *Realistic Evaluation*. London, SAGE Publications; Pawson, R. en Tilley, N. (2004). *Realist Evaluation*. Paper funded by the British Cabinet Office.

Stap in het onderzoek	Aanpak en bronnen
3. Uitvoeringspraktijk en resultaten	• Kwantitatieve dataverzameling en analyse: data uit politieregistraties (start pilot t/m februari 2026), OM-data (start pilot t/m april 2026) en de voortgangsrapportages (start pilot t/m februari 2026). • Juridische analyse van rechterlijke uitspraken (e-archief) en OM-strafbeschikkingen (GPS-systeem) over art. 429ter Sr. In Bijlage 3 vindt u meer informatie over deze onderzoeksmethode. • Gesprekken met OM-medewerkers (4) en rechters (3). In Bijlage 3 vindt u meer informatie over deze onderzoeksmethode. • (Groeps)gesprekken met boa's (in elke gemeente is met 2 boa's gesproken) en politie binnen en buiten de pilotgemeenten (2 groepsgesprekken), voor het ophalen van ervaringen met de handhaving in de praktijk.

De analyse van strafbeschikkingen en rechterlijke uitspraken is uitgevoerd door middel van een documentanalyse van strafzaken waarin art. 429ter Sr een rol speelde en aanvullende gesprekken met OM-medewerkers en rechters met ervaring met het berechten van zaken op art. 429ter Sr. Voor de analyse van OM-beslissingen is gebruikgemaakt van een door het openbaar ministerie aangeleverde lijst met parketnummers. De bijbehorende dossiers zijn geraadpleegd in het GPS-systeem van het OM en bestonden onder meer uit processen-verbaal, aangiften, sepotbeslissingen, strafbeschikkingen, dagvaardingen en – indien beschikbaar – rechterlijke uitspraken. Deze stukken zijn systematisch bestudeerd met het oog op de vervolgingsbeslissingen van het OM en de wijze waarop de delictsbestanddelen van art. 429ter Sr in de praktijk worden toegepast. Daarnaast is een analyse uitgevoerd van beschikbare gepubliceerde rechterlijke uitspraken in het e-archief van de rechtspraak.

De resultaten uit de bovenstaande onderzoeksactiviteiten zijn geanalyseerd aan de hand van de veronderstelde causale mechanismen en randvoorwaarden uit de beleidstheorie. Met specifieke aandacht voor factoren die de handhaving bevorderen of belemmeren. Op basis daarvan is de conclusie van de evaluatie opgesteld. Vervolgens zijn aanbevelingen ten aanzien van het versterken van de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie geformuleerd, waarmee onderzoeksvragen 3, 4 en 5 beantwoord zijn. Voor het onderzoek is ook een begeleidingscommissie opgesteld. Voor een uitgebreide onderbouwing van de onderzoeksmethoden en de samenstelling van de begeleidingscommissie zie bijlage 3.

1.4 Afbakening en beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich specifiek op een evaluatie van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar (art. 429ter Sr). Het betreft dus nadrukkelijk geen wetsevaluatie. Dit betekent dat niet wordt onderzocht in hoeverre de strafbaarstelling bijdraagt aan bredere maatschappelijke doelen, zoals het terugdringen van seksuele intimidatie of het vergroten van het veiligheidsgevoel in de openbare ruimte (zowel online als fysiek).

De handhaving van de strafbaarstelling is 1 juli 2024 gestart. Omdat dit nog zo recent is, is in de praktijk nog beperkt ervaring opgedaan met de uitvoering van de strafbaarstelling. Dit geldt in het bijzonder voor variaties in handhavingspraktijken over de tijd, bijvoorbeeld als gevolg van seizoenseffecten. Dit onderzoek kan daarom geen volledig beeld geven van dergelijke trends.

De verdiepende juridische analyse van de door de rechter afgedane zaken heeft betrekking op een beperkt aantal rechterlijke uitspraken (12). Uit de ontvangen OM-data blijkt dat er veel meer zaken gerechtelijk zijn afgedaan, namelijk 135. Over deze uitspraken is wel kwantitatieve informatie beschikbaar over onder meer de strafoplegging, maar de verdiepende analyse ziet dus echter op twaalf zaken. Daardoor is voorzichtigheid geboden bij het generaliseren van deze bevindingen naar alle gerechtelijke afdoeningen.

1.5 Leeswijzer

In deze eindrapportage worden de resultaten van de evaluatie van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie beschreven en worden de bovengenoemde onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk 2 is de totstandkoming van artikel 429 ter Sr en de bijbehorende beleidstheorie (inclusief een tekstuele toelichting) gepresenteerd. Het derde hoofdstuk gaat over de ontwikkelde werkwijze en de implementatie daarvan. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoeringspraktijk en de resultaten van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. In hoofdstuk 5 geven we inzicht in factoren die de handhaving van de strafbaarstelling bevorderen en/of belemmeren. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de vraag aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst bij andere gemeenten te kunnen invoeren op een wijze die effectief is en bijdraagt aan een afname van seksuele intimidatie in het openbaar. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie en aanbevelingen, onderbouwd door de beantwoording van alle onderzoeksvragen.

2. De beleidstheorie

REGIOPLAN

2 De beleidstheorie

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het beleid rondom de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie tot stand is gekomen en is opgebouwd. Met een beleidstheorie maken we inzichtelijk hoe de handhaving van de strafbaarstelling wordt verondersteld bij te dragen aan de werking van de strafbaarstelling, en welke mechanismen worden verondersteld de beoogde maatschappelijke effecten te realiseren. Dit doen we op basis van bestudering van relevante documentatie zoals het wetsartikel[13] en de Memorie van Toelichting (MvT).[14] Voor de totstandkoming zijn andere relevante stukken uit de parlementaire behandeling van artikel 429ter Sr als onderdeel van de Wet seksuele misdrijven (WSM) bestudeerd.

Paragraaf 2.1 bevat een beknopte samenvatting van de totstandkoming van art. 429ter Sr in de WSM en de daarbij behorende parlementaire discussies voorafgaand aan de wetgeving. Paragraaf 2.2 bevat een schematisch overzicht en toelichting van de gereconstrueerde beleidstheorie en in paragraaf 2.3 geven we een overzicht van de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur ten aanzien van de veronderstelde werking van de beleidstheorie.

2.1 Wettelijk kader en totstandkoming

Wettelijk kader

Om de beleidstheorie goed te kunnen begrijpen, schetsen we eerst beknopt het wettelijk kader van art. 429ter Sr. In hoofdstuk 3 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Met de WSM is seksuele intimidatie in de openbare ruimte strafbaar gesteld in art. 429ter Sr als overtreding betreffende de openbare orde. De bepaling staat hieronder weergegeven in het kader.

"Degene die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie."

Van 'in het openbaar' is sprake op plaatsen die voor het publiek fysiek of online toegankelijk zijn, denk bij fysiek aan de straat of winkels, maar ook evenementen zoals festivals. Met online seksuele intimidatie wordt gerefereerd naar sociale media of internetfora. Gedragingen in besloten digitale omgevingen vallen buiten de strafbaarstelling.

Bij de beoordeling van de strafbaarheid geldt een geobjectiveerd criterium. Dit betekent dat niet de intentie van de dader of de subjectieve beleving van het slachtoffer doorslaggevend is, maar of het gedrag naar algemene maatstaven als intimiderend kan worden aangemerkt. Daarbij moet er sprake zijn van een zekere mate van indringendheid. Factoren die hierbij een rol speken zijn onder andere de aard, inhoud van de gedraging, duur, frequentie en omstandigheden waaronder deze plaatsvindt. Normaal, niet-opdringerig contact valt daarmee dus buiten de reikwijdte van de strafbepaling.

Totstandkoming

De WSM is ingevoerd om de strafrechtelijke bescherming tegen verschillende vormen van strafwaardig seksueel gedrag te moderniseren en uit te breiden, omdat de eerdere wetgeving hier onvoldoende in voorzag. Dit komt door verschillende maatschappelijke, technologische, internationale en juridische ontwikkelingen. Zo wordt benadrukt dat de bestaande zedenwetgeving niet meer aansluit bij gewijzigde maatschappelijke opvattingen over seksueel grensoverschrijdend gedrag en dat de strafrechtelijke bescherming tekortschiet.[15] Ook zijn er nieuwe online verschijningsvormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag ontstaan. Dit maakte het noodzakelijk de bestaande zedenwetgeving te herzien. Daarbij wordt expliciet benadrukt dat de nieuwe wetgeving niet alleen een bestraffende, maar ook een normerende functie heeft: de wet moet duidelijk maken welk gedrag onaanvaardbaar is en deze normen verankeren in de wet.[16]

[13] Artikel 429ter Wetboek van Strafrecht (Sr).
[14] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[15] T.K. 36222-7. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven). Nota naar aanleiding van het verslag. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023.
[16] T.K. 36222-5. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022.

De totstandkoming van art. 429ter Sr kent daarnaast een al langere parlementaire voorgeschiedenis. In 2016 diende Tweede Kamerlid Marcouch een motie in met het verzoek om de mogelijkheden voor een nationale wettelijke regeling omtrent straatintimidatie te onderzoeken. De minister zag dit destijds als niet nodig, aangezien Amsterdam en Rotterdam al werk maakten van de lokale verordening.[17] In 2018 dienden de Kamerleden Van Toorenburg en Asscher vervolgens een initiatiefwetsvoorstel in om seksuele intimidatie in de openbare ruimte als overtreding strafbaar te stellen. Dit voorstel richtte zich op het maken van opmerkingen, gebaren of bewegingen met een seksuele connotatie waardoor een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederend of kwetsende situatie zou worden gebracht.[18] Tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel is naar voren gebracht dat veel gedragingen die als seksueel intimiderend kunnen worden aangemerkt al strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Denk bijvoorbeeld aan art. 266 Sr (eenvoudige belediging zoals het naroepen en het uitscheden van iemand), art. 426bis Sr (hinderlijk volgen op de openbare weg) of art. 246 (oud) Sr (feitelijke aanranding van de eerbaarheid).[19] De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Nationale Politie waren van mening dat een afzonderlijke strafbaarstelling daarom weinig zou toevoegen.[20] De initiatiefnemers van het wetsvoorstel waren het hier niet mee eens. Volgens hen zijn er veel vormen van seksuele intimidatie in het openbaar die niet of moeizaam onder bestaande strafbepalingen vallen. Ook zijn die bepalingen niet primair gericht op de bescherming van de openbare orde, wat juist wel het beoogde doel is.[21] [22]

Vanaf medio mei 2020 tot en met medio augustus 2020 vond er een (internet)consultatieronde plaats als tussenstap in de voorbereiding van het wetsvoorstel seksuele misdrijven. Deze consultatieronde ging over een voorontwerp van een wetsvoorstel tot modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Uit de ontvangen reacties bleek er steun te zijn voor de uitbreiding van de strafwet met nieuwe delicten, waaronder seksuele intimidatie.[23] Tegelijkertijd werd er tijdens deze consultatieronde duidelijk dat er behoefte was aan een duidelijke ondergrens van het strafbaar gestelde gedrag. Ook werd verduidelijking gevraagd over het verschil tussen seksuele intimidatie en andere aanverwante delicten, en riep de praktische handhaafbaarheid vragen op.[24] Bij het verwerken van de reacties is afgestemd met betrokken organisaties, in de vorm van rondetafelbijeenkomsten en juridische werkgroepen. Dit heeft ertoe geleid dat de (non-)verbale en fysieke vormen van seksuele intimidatie zijn samengevoegd en het maken van geluiden expliciet is opgenomen in de delictsomschrijving.[25]

Tijdens de consultatie over het voorontwerp is veel aandacht gevraagd voor de seksuele aard van seksueel intimiderend gedrag. In verschillende adviezen is voorgesteld om dit gedrag strafbaar te stellen als seksueel misdrijf, met name wanneer er sprake is van fysieke seksuele intimidatie. Ook is geadviseerd om het begrip *openbare ruimte* duidelijker af te bakenen. Deze punten zijn meegenomen bij het opstellen van een aangepaste versie van het wetsvoorstel. Na de consultatieronde over het voorontwerp heeft er ook nog een rondetafelbijeenkomst met betrokken organisaties plaatsgevonden. De inzichten die hieruit naar voren zijn gekomen zijn meegenomen bij het opstellen van de volgende versie van het wetsvoorstel.[26] Mede naar aanleiding van de reacties op de consultatie is seksuele intimidatie in het wetsvoorstel uiteindelijk strafbaar gesteld als overtreding.[27]

[17] Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2017. "Voorstel van wet van het lid Marcouch (PvdA) tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie".
[18] Kamerstukken II 2018/19, 34904, nr. 5
[19] T. Fischer & N. Sprado, *Seksuele straatintimidatie in Rotterdam,* Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 77.
[20] Kamerstukken II 2018/19, 34904, nr. 6, p. 13; Nederlandse Orde van Advocaten, *Brief namens de algemene raad van de NOvA,* 18 april 2017.
[21] Kamerstukken II 2018/19, 34904, nr. 6, p. 2,6,7 en 13.
[22] R. Timmers. (2024). '"Psst meisje, wil je artikel 429ter?" Een zelfstandige strafbaarstelling van seksuele intimidatie in de openbare ruimte getoetst aan het criterium van interne subsidiariteit', in: D. Abels e.a. (red.), Over de grenzen van handhaving. De Veilige Stad 5, Den Haag: Boom criminologie 2024, p. 161-180.
[23] T.K. 34843-618. Seksuele intimidatie en geweld – brief van de minister van Justitie en Veiligheid. Den Haag: *Tweede Kamer der Staten-Generaal*; 2020.
[24] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[25] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[26] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021). *Seksuele intimidatie en geweld.* Pg. 35. (Kamerstukken II 2021/21, 34 843, nr. 44). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34843-44.html
[27] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html

Van begin maart tot en met begin juni 2021 heeft er vervolgens een tweede (internet)consultatie plaatsgevonden, ditmaal over het wetsvoorstel seksuele misdrijven. Dit wetsvoorstel werd grotendeels positief ontvangen. Verschillende partijen plaatsten enkele kanttekeningen bij de gekozen terminologie in de delictsomschrijving van art. 429ter Sr. Het ging hier in het bijzonder over het bestanddeel 'indringend'. Partijen vroegen daarnaast aandacht voor de toepasbaarheid, bewijsbaarheid en afbakening van dit delict ten opzichte van andere delicten zoals belediging en discriminatie en gemeenten vroegen duidelijkheid over hun rol bij de handhaving. Naar aanleiding van deze consultatie zijn er geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht in de delictsomschrijving. Wel heeft de consultatie geleid tot aanvullingen en meer verduidelijking in de Memorie van Toelichting.

Op 10 oktober 2022 is het voorstel van de nieuwe WSM ingediend, met daarin onder andere de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar, zowel online als offline, als overtreding betreffende de openbare orde in het Wetboek van Strafrecht. De Tweede Kamer nam het wetsvoorstel aan op 4 juli 2023, waarna de Eerste Kamer het op 19 maart 2024 goedkeurde. De WSM is op 1 juli 2024 in werking getreden.[28]

Uit parlementaire verslagen blijkt dat er zorgen bleven bestaan over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Er werden met name vragen gesteld over de bewijsbaarheid van seksuele delicten, de haalbaarheid van de handhaving op seksuele intimidatie in de praktijk en de capaciteit van politie en het OM. De effectiviteit van de wet is ook mede afhankelijk van voldoende capaciteit binnen de strafrechtketen. Bestaande tekorten bij politie en OM, waardoor zedenzaken nu al vertraging oplopen, zetten de handhaving onder druk.[29]

Openbare ruimte

De nieuwe strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar is ingegeven door de duidelijke relatie met de openbare orde. Seksueel intimiderend gedrag in de openbare ruimte beperkt mensen in hun vrijheid om zich veilig en onbelemmerd te bewegen en tast hun gevoel van waardigheid aan. Voor dit type gedrag bestond voorheen geen expliciete strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht, terwijl het door veel mensen als overlastgevend en schadelijk wordt ervaren. Het nieuwe wetsvoorstel van de WSM vult dit hiaat op.[30]

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar moet worden gezien tegen de achtergrond van een bredere maatschappelijke ontwikkeling, waarin steeds meer aandacht is voor seksuele veiligheid, in het bijzonder in de openbare ruimte. Hoewel deze strafbaarstelling zich richt op de bescherming van iedereen die slachtoffer wordt van seksuele intimidatie in de openbare ruimte, wijst onderzoek uit dat in de praktijk bepaalde groepen onevenredig vaak worden getroffen. Met name vrouwen en personen die zichtbaar behoren tot de LHBTIQ+-gemeenschap. Onderzoek laat ook zien dat intersecties van gender en etniciteit/culturele achtergrond invloed hebben op slachtofferschap. Moslimvrouwen die een hoofddoek dragen ervaren bijvoorbeeld veel intimidatie op het grensvlak tussen seksisme en racisme. Hetzelfde geldt voor vrouwen met een Aziatische achtergrond.[31] De MvT wijst erop dat (jonge) vrouwen aanzienlijk vaker slachtoffer zijn van seksuele intimidatie dan mannen. Vrouwen zijn ook vaker online slachtoffer van seksuele intimidatie, bijvoorbeeld in de vorm van ongewenste berichten, afbeeldingen of seksuele benaderingen via sociale media.[32]

Gevolgen voor opsporing en vervolging

De indeling van strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht kan van invloed zijn op hoe opsporing en vervolging in de praktijk zijn georganiseerd, maar bepaalt dit niet volledig. Dat seksuele intimidatie wordt aangemerkt als een overtreding betreffende de openbare orde betekent niet dat de opsporing niet door gespecialiseerde zedenteams van de politie kan worden uitgevoerd. De politie kan hier bij de invoering van de nieuwe wetgeving zelf nadere keuzes in maken.[33]

---

[28] Zie Wet van 20 maart 2024 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven), *Stb*. 2024, 59 en Besluit van 25 maart 2024 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024,59), Stb. 2024, 61.
[29] T.K. 36222-5. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022.
[30] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[31] Fairchild, K. (2023). Understanding street harassment as gendered violence: Past, present, and future. *Sexuality & Culture, 27*(3), 1140-1159.
[32] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Pg. 5-6. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[33] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36 222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html

Totstandkoming pilot met pilotgemeenten

In aanloop naar de wetswijziging bestond bij gemeenten al langer de wens om een rol te spelen in de handhaving van seksuele intimidatie in het openbaar. Deze wens kwam onder meer naar voren in consultaties en eerdere lokale initiatieven, waar gemeenten probeerden seksuele intimidatie via de APV strafbaar te stellen. Omdat de rechter destijds oordeelde dat hiervoor een wettelijke basis ontbrak, ontstond de behoefte aan landelijke regelgeving en duidelijkheid over de rol van gemeenten in de handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar.[34]

Tegen deze achtergrond is, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid, een projectgroep seksuele intimidatie opgericht. Hierin zijn de politie, het OM en verschillende gemeenten vertegenwoordigd. Zij hebben op basis van het wetsvoorstel aandachtspunten in kaart gebracht, onder andere op het gebied van bewijsbaarheid en handhaafbaarheid. Op basis van deze aandachtspunten is besloten om in de vorm van pilots met pilotgemeenten naast de politie handhaving door boa's mogelijk te maken. Met deze pilots wordt gefaciliteerd dat de gemeenten die dat wensen de ruimte krijgen om een bijdrage te leveren aan de handhaving van de voorgestelde strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar.[35]

Lokagenten

Tijdens de parlementaire behandeling is gewezen op mogelijke knelpunten in de handhaving, met name op het gebied van bewijsbaarheid en heterdaadsituaties. Dit aangezien veel gedragingen vluchtig zijn en zich in de openbare ruimte afspelen. Daarom is de motie Eerdmans/Michon-Derkzen[36] ingediend en aangenomen, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of de inzet van lokagenten kan bijdragen aan effectievere handhaving van seksuele intimidatie in het openbaar.

Lokagenten zijn opsporingsambtenaren die zich voordoen als personen waarvan bekend is dat ze regelmatig slachtoffer zijn van strafbaar gedrag. Op het moment dat strafbaar gedrag zich daadwerkelijk openbaart, kan dan tot aanhouding op heterdaad worden overgegaan. Ten aanzien van de rechtmatigheid van de inzet van een dergelijke opsporingsmethode bestaan twijfels, omdat het in strijd zou kunnen komen met het uitlokkingsverbod dat voortvloeit uit artikel 6 EVRM. De verdachte mag door het handelen van de opsporingsambtenaren niet tot andere handelingen worden gebracht dan waarop zijn opzet in eerste instantie was gericht. Het moet, aldus Borgers en Kooijmans, immers niet zo zijn dat opsporingsambtenaren zelfstandig criminaliteit genereren om daartegen vervolgens repressief op te treden.[37] Bovendien lijkt op het eerste oog de inzet niet in verhouding te staan tot de geringe ernst van het feit, die volgt uit de kwalificatie van het feit als overtreding.[38] Op dit moment is het inzetten van lokboa's geen onderdeel van het beleid.

De minister heeft in de memorie van toelichting aangegeven dat er voor dit wetartikel (art. 429ter Sr) geen extra opsporingsbevoegdheden worden gerealiseerd.[39] De motie van de leden Eerdmans en Michon-Derkzen om een pilot met lokagenten in burger toe te staan is wél door de Tweede Kamer aangenomen.[40] De toenmalige minister van JenV heeft deze motie afgedaan in de Kamerbrief Voortgang aanpak online seksueel kindermisbruik en zeden van 22 december 2023.[41] Daarin is toegelicht dat er geen lokagenten of lokboa's worden ingezet. Wel wordt in het kader van de pilot met boa's overwogen om boa's in burger in te zetten, omdat zij minder herkenbaar zijn en de kans op heterdaadconstateringen daarom toeneemt. In dat kader is gewezen op de pilot die in dit onderzoek centraal staat. Binnen de pilot wordt bezien of (buitengewoon) opsporingsambtenaren in burgerkleding kunnen optreden. De gemeente Rotterdam heeft hier al eerder ervaring mee opgedaan in het kader van een vergelijkbaar artikel over seksuele intimidatie in de APV.

Maatschappelijke discussies

In het politieke debat in Nederland wordt de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar, en specifiek de handhaving daarvan op straat, ook besproken vanwege mogelijke ongewenste neveneffecten, zoals het risico op etnisch profileren. Vooral de partijen GroenLinks, Partij voor de Dieren en D66 waarschuwden bijvoorbeeld dat 'sisverboden' te subjectief en juridisch onduidelijk waren, waardoor handhaving willekeurig zou kunnen uitpakken. Er zou volgens deze

[34] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36 222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Pg. 40 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html

[35] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). *Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.* Pg 11. *(Wet seksuele misdrijven) (*Kamerstuk II 2022/23, 36 222, nr. 12). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zoekresultaat | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

[36] *Kamerstukken II* 2022/23, 36222, 38 (motie van de leden Eerdmans en Michon Derkzen d.d. 28 juni 2023).

[37] Zie daarover nader Corstens, p. 540-541.

[38] Rb Rotterdam 2 oktober 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:9612.

[39] *Kamerstukken II* 2022/23, 36222, 3, p. 59.

[40] *Handelingen II* 4 juli 2023, TK 101-15-2.

[41] T.K. 34843.95. Seksuele intimidatie en geweld – Kindermishandeling. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023.

partijen een verborgen agenda schuilen achter de strafbaarstelling, gericht op het criminaliseren van mannen van kleur.[42] [43] Vooral mannen met een migratieachtergrond zouden daarom volgens hen onevenredig vaak in beeld komen bij handhavers. Wetenschappelijke literatuur wijst erop dat dit samenhangt met de dominante framing van straatintimidatie als een probleem van overlast door specifieke groepen, zoals hangjongeren met een migratieachtergrond. Hierdoor richten handhavers hun aandacht eerder op deze groepen. Bepaalde politieke partijen benadrukken ook expliciet dat straatintimidatie gedrag is dat vooral door bepaalde groepen zou worden gepleegd. Daardoor ontstaat er een 'culturalisering' van dit probleem: straatintimidatie wordt gekoppeld aan immigratie.[44]

Bovenstaande focus wordt versterkt doordat seksuele intimidatie in het openbaar in Nederland wordt benaderd als een probleem dat zich op straat afspeelt. De nadruk ligt op de straat als primaire locatie van seksuele intimidatie, terwijl andere publieke contexten, zoals festivals en volksfeesten, minder centraal staan in het maatschappelijke debat. Echter, juist in die contexten lijken diverse groepen mannen betrokken te zijn bij seksueel intimiderend gedrag. Door de focus op straat komt vooral een specifieke groep mannen in beeld: mannen die vaker in de openbare ruimte verblijven, wat mede door sociale en economische ongelijkheid, vaker mannen met een migratieachtergrond of mannen in een kwetsbare sociaaleconomische positie zijn. Tegelijkertijd blijven andere vormen van seksuele intimidatie en andere daderprofielen buiten beeld.[45]

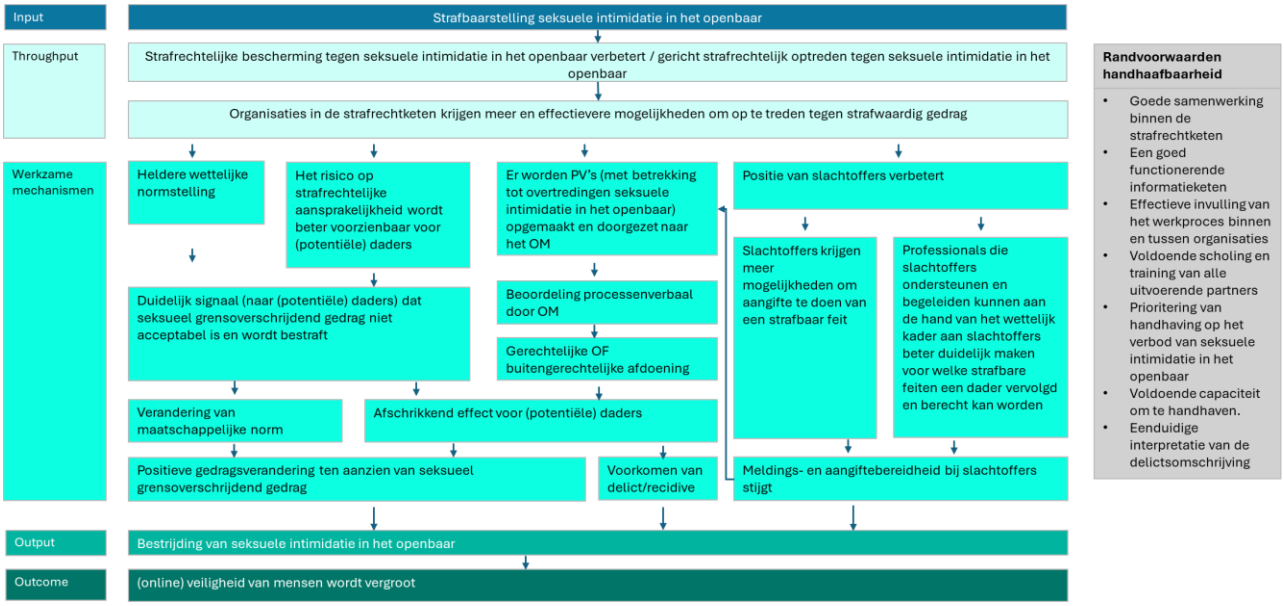
Bredere aanpak

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar via artikel 429ter Sr is ontworpen om bij te dragen aan het verbeteren van de (online) veiligheid, door de bestrijding van seksuele intimidatie in het openbaar. Tijdens de parlementaire behandeling is benadrukt dat de strafbaarstelling en de handhaving op art. 429ter Sr daarvan op zichzelf onvoldoende zijn om dit doel te bereiken. De wet maakt deel uit van een bredere, integrale aanpak gericht op het vergroten van seksuele veiligheid. Daarbij is erkend dat strafrechtelijk optreden in de praktijk waarschijnlijk beperkt zal blijven, met name tot heterdaadsituaties. De strafbaarstelling beoogt daarom niet alleen een repressieve functie te hebben, maar ook een normerende en preventieve werking door een signaal af te geven dat seksueel intimiderend gedrag onacceptabel is. Dit beoogt op zijn beurt bij te dragen aan bewustwording en gedragsverandering.[46] In de volgende paragraaf wordt de praktische invulling van de handhaving van art. 429ter Sr schematisch weergegeven en toegelicht.

[42] Gemeente Amsterdam, 'Raadsnotulen openbare vergadering woensdag 15 februari 2017', 8 maart 2017.
[43] Dekker, M. J. T. (2022). De strafbaarstelling van straatintimidatie en het risico op etnisch profileren: een pragmatische 'sociologie van kritiek'. *Recht Der Werkelijkheid, 43*(1), 8-30.
[44] Dekker, M. J. T. (2022). De strafbaarstelling van straatintimidatie en het risico op etnisch profileren: een pragmatische 'sociologie van kritiek'. *Recht Der Werkelijkheid, 43*(1), 8-30.
[45] Dekker, M. J. T. (2023). Straatintimidatie en stigmatisering. *Agora Magazine, 39*(4).
[46] T.K. 36222-5. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2022.

2.2 Schematische weergave en toelichting

De onderstaande figuur bevat een schematisch overzicht van de gereconstrueerde beleidstheorie. Op de volgende pagina's lichten we deze verder toe.



Om de doelen van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar te bereiken zijn verschillende middelen nodig die samen de basis vormen voor de uitvoering in de praktijk. Zowel de politie als de boa's spelen hierbij een cruciale rol. Met de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar hebben zij meer mogelijkheden gekregen om op te treden tegen strafwaardig gedrag. Ze hebben de bevoegdheid om toezicht te houden in de openbare ruimte, te handelen naar aanleiding van aangiftes (politie), overtredingen op heterdaad te constateren én pv's op te maken of, wanneer het een minderjarige first offender betreft, een reprimande te geven. [47]

De inzet van strafrechtelijke handhaving maakt deel uit van een bredere aanpak, waarin ook andere instrumenten, zoals voorlichting, publiekscommunicatie en maatschappelijke bewustwording een rol spelen. De strafbaarstelling ondersteunt deze aanpak door duidelijk te maken welk gedrag niet wenselijk is.

Doordat de organisaties in de strafrechtketen meer mogelijkheden krijgen om op te treden tegen strafwaardig gedrag worden verschillende mechanismen in gang gezet. Onderdelen van de mechanismen zijn:

- Er is sprake van een heldere wettelijke normstelling.
- Het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt beter voorzienbaar voor (potentiële) daders.
- Er worden pv's met betrekking tot overtredingen seksuele intimidatie in het openbaar opgemaakt en doorgezet naar het OM.
- De positie van het slachtoffer verbetert.

De werkzame mechanismen die door het bovenstaande in gang gezet worden, worden hieronder nader toegelicht.

Heldere wettelijke normstelling en het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid

Een heldere wettelijke normstelling en het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid beoogt een duidelijk signaal af te geven (naar (potentiële) daders) dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet acceptabel is en wordt bestraft. Dit beoogt te resulteren in een verandering van de maatschappelijke norm en heeft naar verwachting een afschrikkend effect op (potentiële) daders. Dit wordt verondersteld bij te dragen aan een positieve gedragsverandering ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag waarbij ongewenst gedrag in de openbare ruimte steeds minder acceptabel wordt ge-

[47] Plan van aanpak pilot met boa's handhaving strafbaarstelling seksuele intimidatie in het openbaar (artikel 429ter Sr.). 28 juli 2024.

acht.[48] Dit wordt, op de lange termijn, verondersteld te leiden tot de gewenste impact: de bestrijding en afname van seksuele intimidatie in het openbaar en het vergroten van (online) veiligheid van burgers.[49]

Opmaken van pv's

De zaken waarvoor een pv (met betrekking tot overtredingen seksuele intimidatie in het openbaar) wordt opgemaakt worden vervolgens binnen de keten opgepakt: het OM beoordeelt of gerechtelijke of buitengerechtelijke afdoening nodig is. Wanneer wordt besloten tot gerechtelijke afdoening wordt de zaak voorgelegd aan de rechter. Op een rechtszitting wordt door de rechter bepaald of en hoe de verdachte gestraft wordt. In geval van bewezenverklaring en strafbaarheid van feit en verdachte kan worden overgegaan tot oplegging van een geldboete of hechtenis. Het strafmaximum is gesteld op drie maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie (dit is sinds 1 januari 2026 maximaal €11.000). In het geval van een buitengerechtelijke afdoening wordt de zaak afgedaan door het OM en kan besloten worden tot een (voorwaardelijk) sepot, oplegging van een strafbeschikking of toepassing van Halt indien er sprake is van een minderjarige dader.[50]

De afdoening van zaken van seksuele intimidatie in het openbaar leidt, naar verwachting, tot een afschrikkend effect op (potentiële) daders. Dit wordt verondersteld bij te dragen aan:

- een positieve gedragsverandering ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag: Door zichtbaar en herkenbaar op te treden tegen seksuele intimidatie wordt aan daders en aan de samenleving duidelijk gemaakt dat dit gedrag strafbaar is en niet wordt getolereerd.[51]
- voorkoming van (herhaling van) het plegen van een delict: Daders worden ontmoedigd om opnieuw over de schreef te gaan, en potentiële daders denken twee keer na voordat zij dergelijk gedrag vertonen.[52]

Positie van slachtoffers verbetert

Meer en effectievere mogelijkheden om op te treden tegen seksuele intimidatie in het openbaar wordt daarnaast verondersteld bij te dragen aan de positie van slachtoffers:

- Ze krijgen mogelijkheden om aangifte te doen van seksuele intimidatie in het openbaar.
- Professionals die slachtoffers ondersteunen en begeleiden kunnen beter duidelijk maken voor welke strafbare feiten een verdachte vervolgd en berecht kan worden.

Bovenstaande punten worden beoogd bij te dragen aan de meldings- en aangiftebereidheid van slachtoffers: voor slachtoffers betekent het bestaan van dit systeem dat zij zich gehoord en beschermd voelen. Dit vergroot hun vertrouwen in het strafrechtssysteem en verhoogt de bereidheid om meldingen en aangifte te doen.[53] Dit leidt vervolgens weer tot een toename van het aantal pv's. Een toename van het aantal pv's resulteert weer in meer gerechtelijke of buitengerechtelijke afdoeningen van zaken waarbij sprake is van seksuele intimidatie in het openbaar.

Randvoorwaarden

Handhaving kan pas effectief zijn als die in de praktijk ook goed vorm kan krijgen. Bovenstaande effecten zijn daarom mede afhankelijk van de invulling van de volgende randvoorwaarden voor handhaafbaarheid:[54]

- een goed functionerende informatieketen (informatie-uitwisseling tussen organisaties);
- een effectieve invulling van het werkproces binnen en tussen organisaties;
- duidelijke afspraken tussen alle betrokken partijen;
- eenduidige interpretatie van de delictsomschrijving;
- samenwerking tussen boa's, politie, OM en hulporganisaties;
- voldoende scholing en training van alle uitvoerende partners zodat zij hun taken correct en effectief uit kunnen voeren;
- prioritering van handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar;
- voldoende capaciteit om te handhaven.

[48] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[49] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[50] Openbaar Ministerie, *Beoordelingskader seksuele intimidatie (SI)*, intern document.
[51] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[52] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[53] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Pg. 35. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[54] Tweede Kamer der Staten-Generaal (31 mei 2023). *Onderzoeksrapport Wet seksuele misdrijven.* https://www.eerstekamer.nl/overig/20230531/onderzoeksrapport_wet_seksuele/meta

Neveneffecten

Zoals eerder genoemd in paragraaf 2.1 kan de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar onbedoelde neveneffecten tot gevolg hebben, zoals etnisch profileren. Handhaving is namelijk in sterke mate afhankelijk van de inschatting van de handhaver; hoe interpreteert een handhaver de delictsomschrijving? Dit kan ertoe leiden dat bepaalde groepen vaker worden aangesproken of gecontroleerd, mede onder invloed van (onbewuste) stereotypen. Wanneer burgers het gevoel hebben dat wet- en regelgeving op een ongelijke manier wordt toegepast, kan dit vervolgens een negatief effect hebben op het vertrouwen in de rechtsstaat.[55]

Disclaimer

Om verwarring te voorkomen willen we benadrukken dat dit onderzoek zich richt op een evaluatie van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar (art. 429ter Sr). Dit betekent dat dit onderzoek niet kijkt naar onbedoelde effecten, en de mate waarin de strafbaarstelling bijdraagt aan bredere maatschappelijke doelen, zoals het terugdringen van seksuele intimidatie of het vergroten van het veiligheidsgevoel in de openbare ruimte (zowel online als fysiek).

2.3 Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur

De beleidstheorie schetst op welke wijze de activiteiten van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar - via de mechanismen heldere wettelijke normstelling, het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid, het opmaken van pv's en een betere positie van het slachtoffer – bijdragen aan de bestrijding van seksuele intimidatie in het openbaar en daarmee de mate van ervaren (online) veiligheid van mensen vergroot. Op basis van een beknopte literatuurstudie hebben we de beleidstheorie getoetst aan wetenschappelijke literatuur die inzicht biedt in de evidentie voor de in de beleidstheorie onderscheiden werkzame mechanismen die inderdaad kunnen werken. We hebben ons hierbij geconcentreerd op een aantal bekende criminologische theorieën en bestaande juridische discussies die iets zeggen over de plausibiliteit van de werking van de beleidstheorie. Deze paragraaf bevat de resultaten van deze beknopte literatuurstudie.

Maatschappelijke norm

In de beleidstheorie wordt verondersteld dat de strafbaarstelling en handhaving van seksuele intimidatie in het openbaar bijdraagt aan een verandering van de maatschappelijke norm over seksuele intimidatie. Wetenschappelijke literatuur ondersteunt deze aanname. Strafrecht heeft niet alleen een bestraffende functie, maar ook een normstellende werking: het maakt duidelijk welk gedrag onacceptabel is en versterkt daarbij sociale normen van de dominante groep.[56] Wetgeving kan daarmee ook invloed hebben op hoe individuen bepaald gedrag benoemen en beoordelen.

Daarnaast laat onderzoek zien dat seksuele intimidatie in het openbaar pas als maatschappelijk probleem wordt gezien wanneer het actief wordt benoemd en juridisch wordt erkend. Dit proces wordt ook wel de politisering van een publiek probleem genoemd. Gedrag dat eerder niet werd aangemerkt als 'abnormaal', wordt in dit proces geherdefinieerd als grensoverschrijdend en schadelijk. Door strafbaarstelling en handhaving draagt de overheid bij aan deze herdefiniëring.[57]

Dit helpt om duidelijk te maken dat seksuele intimidatie een maatschappelijk probleem is. Hierdoor kunnen normen verschuiven: wat eerst werd geaccepteerd of gebagatelliseerd, wordt steeds vaker afgekeurd. Dit vergroot de kans dat mensen dit gedrag minder tolereren en elkaar er ook op aanspreken.[58] [59]

Voorkoming van (herhaling van) het plegen van een delict

De beleidstheorie veronderstelt dat de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar bijdraagt aan het voorkomen van (herhaling van) delictgedrag. Dat wil zeggen dat verwacht wordt dat de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar daders ervan weerhoudt om opnieuw over de schreef te gaan, en dat potentiële daders twee keer nadenken voordat zij dergelijk gedrag vertonen. In de criminologische literatuur wordt dit onder andere onderbouwd door inzichten uit *problem-oriented policing* (POP).

[55] Dekker, M. J. T. (2022). De strafbaarstelling van straatintimidatie en het risico op etnisch profileren: een pragmatische 'sociologie van kritiek'. *Recht Der Werkelijkheid, 43*(1), 8-30.
[56] Beyes, K., & Snacken, S. (2017). *Straffen. Een penologisch perspectief*.
[57] Mischa Dekker, *Politicizing Street Harassment: The Constitution of a Public Problem in the Netherlands and France* (proefschrift, Universiteit van Amsterdam & EHESS, 2021).
[58] Mischa Dekker, *Politicizing Street Harassment: The Constitution of a Public Problem in the Netherlands and France* (proefschrift, Universiteit van Amsterdam & EHESS, 2021).
[59] "Why is Street Harassment a Public Problem?", *Leiden Law Blog,* 3 september 2020, https://www.leidenlawblog.nl/articles/why-is-street-harassment-a-public-problem

POP is een aanpak waarbij de politie zich niet alleen richt op afzonderlijke incidenten, maar vooral op de achterliggende problemen die steeds terugkerende incidenten veroorzaken. De politie analyseert het gedrag eerst grondig en ontwikkelt vervolgens maatregelen om de oorzaken aan te pakken, in plaats van alleen te reageren op meldingen. Het uitgangspunt van POP is dat achter herhaalde incidenten vaak onderliggende omstandigheden zitten, zoals kenmerken van locaties, daders of situaties.[60]

Dit betekent dat handhaving vooral effectief is wanneer deze gericht wordt ingezet op plekken en momenten waar het gedrag zich concentreert. In dat kader is handhaving op zogenoemde hotspots van belang. Door aanwezig te zijn op locaties waar seksuele intimidatie relatief vaak voorkomt, kunnen handhavers het gedrag direct ontmoedigen en de kans op herhaling verkleinen.

Daarnaast sluit dit aan bij inzichten van Felson, die stelt dat delictgedrag mede ontstaat door een gebrek aan toezicht en handhaving.[61] Vergroting van toezicht en pakkans kan daarom bijdragen aan het voorkomen van delicten. Dit wordt ook wel generale preventie genoemd: strafbaarstelling kan potentiële dader afschrikken (negatieve generale preventie) en tegelijkertijd maatschappelijke normen bevestigen (positieve generale preventie).[62]

Tegelijkertijd laat onderzoek naar seksuele intimidatie zien dat gedragsverandering niet alleen afhangt van toezicht en handhaving, maar ook van de mate waarin (potentiële) daders het probleem als hun eigen probleem zien. Jongens schuiven verantwoordelijkheid voor seksuele intimidatie vaak af op anderen. Sommigen wijzen bijvoorbeeld naar andere groepen mannen, terwijl anderen seksuele intimidatie op straat koppelen aan racisme of stereotypering. Ook komt het voor dat zij denken dat dit gedrag vooral buiten hun eigen omgeving gebeurt. Hierdoor voelen zij zich minder aangesproken door maatregelen en passen zij hun gedrag minder snel aan.[63]

Dit wijst erop dat strafbaarstelling en handhaving, ook wanneer deze gericht plaatsvinden op hotspots, vooral effectief zijn wanneer deze gecombineerd worden met andere bredere interventies die bijdragen aan het nemen van meer verantwoordelijkheid en normbesef.[64]

Meldings- en aangiftebereidheid

Volgens de beleidstheorie draagt strafbaarstelling en handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar bij aan een hogere meldings- en aangiftebereidheid onder slachtoffers.

Een slachtoffer maakt de keuze om zijn of haar slachtofferschap wel of niet te melden op basis van een afweging van verwachte kosten en baten. Deze kosten en baten kunnen zowel economisch als psychologisch van aard zijn (emoties, schaamte of verwachtingen over de uitkomst). Ook kenmerken van het slachtoffer en de relatie tot de dader spelen hierbij een rol.[65]

De aangiftebereidheid verschilt echter sterk per type delict. Voor slachtoffers van seksuele delicten ligt deze doorgaans lager dan voor andere delicten. Factoren als schaamte, schuldgevoelens en angst voor negatieve gevolgen spelen vaker een rol bij slachtoffers van seksuele delicten en kunnen ertoe leiden dat het slachtoffer ervoor kiest geen melding te maken of aangifte te doen.[66]

Strafbaarstelling kan bijdragen aan een positievere attitude ten opzichte van de handhaving (en dus hogere baten), doordat het signaal wordt afgegeven dat seksuele intimidatie serieus wordt genomen en dat hiertegen wordt opgetreden. Uit onderzoek blijkt dat een positievere attitude samenhangt met een grotere aangifte- en meldingsbereidheid onder slacht-

[60] Braga, A. (2008). *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention* (2e ed., Monsey, NY: Criminal Justice Press).
[61] Felson, M (1998). *Crime and everyday life*. Thousand Oaks: Pine Forge Press
[62] Voorde, J.M. ten. (2008). 'Straf theoretische bespiegeling over afschrikking en generale preventie.' *Justitiële verkenningen*, 34(2), 57-69.
[63] Dekker, M. (2024). How Boys Deflect Responsibility for Street Harassment: Class, Race, and Responses to Sexual Violence Awareness Programs, *Men and Masculinities.*
[64] Dekker, M. (2024). How Boys Deflect Responsibility for Street Harassment: Class, Race, and Responses to Sexual Violence Awareness Programs, *Men and Masculinities.*
[65] Weijer, S. van de & Bernasco, W. (2016). *Aangifte- en meldingsbereidheid*. In opdracht van het WODC.
[66] L. Bertling, A. Mack, H. Vonk & M. Timmermans, (2017). *Slachtoffers van zedenmisdrijven: Een verkenning van de overwegingen voor contact met politie en/of hulpverlening,* Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.

offers.[67] Vertrouwen verlaagt drempels om te melden, terwijl een gebrek aan vertrouwen deze drempels juist verhoogt.[68,69]

Aanvullend laat literatuur specifiek over seksuele intimidatie in het openbaar zien dat het zichtbaar maken van slachtofferschap, bijvoorbeeld via campagnes of publieke erkenning, een belangrijke rol speelt in het versterken van de positie van slachtoffers. Hierdoor wordt duidelijk dat het niet gaat om losse incidenten of persoonlijke ervaringen, maar om een breder maatschappelijk probleem.[70] Wanneer seksuele intimidatie in het openbaar op deze manier wordt erkend, voelen slachtoffers zich meer gesteund om hun ervaringen te delen en te melden. Tegelijkertijd worden meldingen serieuzer genomen, omdat duidelijker is dat het om een veelvoorkomend probleem gaat. Dit kan bijdragen aan een hogere meldings- en aangiftebereidheid onder slachtoffers van seksuele intimidatie in het openbaar.

Randvoorwaarden

De mate waarin opvolging van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar ook daadwerkelijk kan plaatsvinden in de praktijk blijkt af te hangen van een aantal aspecten. Uit onderzoek naar de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar in Frankrijk blijkt de mate waarin opvolging van de strafbaarstelling ook daadwerkelijk uitgevoerd kan worden afhankelijk is van capaciteit, middelen, beleidskeuzes, samenwerking tussen instanties, betrapping op heterdaad en bewijsbaarheid.[71] Onderzoek naar de WSM[72] laat ook zien dat de uitvoerbaarheid van de wet belangrijk is. Wettelijke begrippen dienen duidelijk te worden gedefinieerd en werkinstructies en -processen van ketenpartners dienen hierop te zijn aangepast. Goede samenwerking tussen politie en boa's is ook essentieel voor een effectieve toepassing van de wet.

Bovenstaande inzichten sluiten aan bij de randvoorwaarden die we in dit onderzoek hebben geformuleerd voor effectieve handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar in Nederland. Het belang van samenwerking tussen instanties komt bijvoorbeeld terug in de nadruk op een goede samenwerking tussen boa's, politie, OM en hulporganisaties. Verder raken de aspecten betrapping op heterdaad en bewijsbaarheid aan de noodzaak van een effectieve invulling van het werkproces en voldoende scholing en training van handhavers. Dit onderstreept dat effectieve handhaving in belangrijke mate afhankelijk is van zowel organisatorische voorwaarden als praktische uitvoerbaarheid.

[67] Mein, A. (2018). *Het belang van vertrouwen voor de werking van toezicht en handhaving. De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving.*
[68] Weijer, S. van de & Bernasco, W. (2016). *Aangifte- en meldingsbereidheid*. In opdracht van het WODC.
[69] Goudriaan, H. Wittebrood, K. (2006). 'Neighbourhood characteristics and reporting crime effects of social cohesion, confidence in police effectiveness and socio-economic disadvantage.' *British Journal of Criminology*, 46(4), 719-742.
[70] Mischa Dekker, *Politicizing Street Harassment: The Constitution of a Public Problem in the Netherlands and France* (proefschrift, Universiteit van Amsterdam & EHESS, 2021).
[71] Archat, S. (2024). 'The criminalisation of street harassment and the sociology of police work. The beginnings of sexist affront in France.' *Champ Pénal*, 33.
[72] DSP-groep, *Wet seksuele misdrijven: voorbereiding, evaluatie en nulmeting,* Amsterdam, 2025, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

3. Beoogde werkwijze en implementatie

REGIOPLAN

3 Beoogde werkwijze en implementatie

Met een actueel wettelijk kader dat aansluit op de maatschappelijke realiteit worden slachtoffers beter beschermd en krijgen de politie en het Openbaar Ministerie meer en betere mogelijkheden om op te treden tegen strafbaar gedrag. De strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar zorgt er tegelijkertijd voor dat een duidelijk signaal wordt afgegeven naar (potentiële) daders dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet acceptabel is en streng wordt bestraft. De beoogde hoofddoelen van de wetswijziging, zoals beschreven in de voorbereiding, evaluatie en nulmeting van de WSM[73], zijn als volgt:

- vergelding voor slachtoffers en maatschappij;
- afschrikking en (generale) preventie;
- beschermen van slachtoffers en maatschappij;
- voorkoming van herhaling (speciale preventie);
- versterken van verander(en)de norm in maatschappij.

Zoals bleek in paragraaf 2.1, is deze strafbaarstelling onderdeel van een bredere, integrale aanpak gericht op het vergroten van seksuele veiligheid. Daarbij wordt erkend dat alleen strafrechtelijk optreden onvoldoende is; er wordt ingezet op een combinatie van handhaving, preventie en normstelling. De wet beoogt zo niet alleen bestraffing, maar ook bewustwording en gedragsverandering in de samenleving te bevorderen.

In hoofdstuk 2 zijn bovenstaande beoogde doelen van de wetswijziging uiteengezet in de beleidstheorie. Om te onderzoeken of de in de beleidstheorie beoogde werkzame mechanismen in de praktijk werken, is het allereerst belangrijk om inzicht te krijgen in de inrichting van de uitvoering: hoe is nader vormgegeven aan de handhaving en hoe is die werkwijze geïmplementeerd? Daar richt dit hoofdstuk zich op. Om hier zicht op te krijgen wordt zowel de werkwijze van de nationale politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar)[74], als de werkwijze in de pilotgemeenten via geselecteerde boa's uiteengezet. Hiervoor putten we uit de werkinstructies van de politie, handhavingsplannen van pilotgemeenten en andere documenten, aangevuld met (groeps)interviews met de verschillende handhavingspartijen.

Paragraaf 3.1 geeft allereerst een toelichting op de (interpretatie van) de delictsomschrijving door de handhavers. In paragraaf 3.2 volgt een beschrijving van de werkwijze bij betrokken partijen (politie en KMar, pilotgemeenten, OM, rechtsprekende macht, Slachtofferhulp en Offlimits), bij de aanpak van seksuele intimidatie in het openbaar.

3.1 Implementatie van de delictsomschrijving

Voordat we (in hoofdstuk 4) ingaan op de interpretatie van de delictsomschrijving door de verschillende partijen, is het van belang om eerst te beschrijven hoe bij de implementatie is ingezet op een eenduidige interpretatie van de delictsomschrijving. De delictsomschrijving van art. 429ter Sr staat vermeld in onderstaand kader.

> *"Degene die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie."*

In bovenstaande delictsomschrijving zijn verschillende bestanddelen te onderscheiden: 'indringend', 'seksueel benaderen door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen', 'op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend', en 'in het openbaar'. Zoals al eerder met betrekking tot de totstandkoming van het wetsartikel is aangegeven in paragraaf 2.1, bieden deze bestanddelen ruimte voor interpretatie. Daarom is het van belang te onderzoeken hoe de betrokken partijen daarmee omgaan. Deze paragraaf beschrijft allereerst de Memorie van Toelichting (MvT) van de WSM en licht toe hoe de bestanddelen van art. 429ter Sr, volgens de MvT dienen te worden geïnterpreteerd. Vervolgens wordt toegelicht hoe de verschillende ketenpartners: het OM, de politie en de pilotgemeenten, hier invulling aan geven.

[73] DSP-groep, *Wet seksuele misdrijven: voorbereiding, evaluatie en nulmeting,* Amsterdam, 2025, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
[74] Op burgerluchtvaartterreinen handhaaft de Koninklijke Marechausse (KMar) de openbare orde en dus ook 429ter Sr.

3.1.1 Artikel 429ter Sr in de Memorie van Toelichting

Met de invoering van art. 429ter Sr als overtreding wordt strafbaar gesteld om in het openbaar een ander indringend seksueel te benaderen door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend is te achten. De MvT van de WSM licht toe hoe de bestanddelen te interpreteren, dit wordt hieronder kort uiteengezet per bestanddeel:

- een ander indringend: Onder indringende seksuele benadering wordt een opdringerige vorm van seksueel contact zoeken verstaan, met een bepaalde mate van intensiteit. De strafbaarstelling sluit daarmee uit dat normale vormen van contact leggen of flirten onder deze strafbaarstelling vallen.
- seksueel benaderen door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen: De seksuele benadering kan bestaan uit opmerkingen, gebaren, geluiden, aanrakingen, of een combinatie hiervan. Het totaalbeeld is bepalend. De handelingen moeten een seksuele lading hebben. In het geval van opmerkingen wordt die seksuele lading ontleend aan de inhoud van de opmerking, bij gebaren kan het gaan om verwijzingen naar geslachtsdelen. Een voorbeeld is het maken van penetratiebewegingen. Bij geluiden worden sissen, klakken en nafluiten als voorbeeld gegeven. Bij aanrakingen gaat het tot slot om kortstondig fysiek contact, waarbij vooral de plaats van aanraken en de context van belang zijn. Lichtere aanrakingen kunnen seksuele intimidatie opleveren, terwijl zwaardere of seksueel gerichte aanrakingen onder omstandigheden kunnen vallen onder (opzet- of schuld)aanranding.
- op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend is te achten: Dit bestanddeel benadrukt dat de seksuele benadering een intimiderend effect moet hebben. De gedraging moet naar algemene, objectieve maatstaven als vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend worden aangemerkt. In de MvT wordt daarbij nadrukkelijk genoemd dat het niet vereist is dat het slachtoffer de benadering daadwerkelijk als intimiderend ervaart.
- in het openbaar: De seksuele intimidatie moet tot slot plaatsvinden in het openbaar. Onder openbaar vallen zowel fysieke publiek toegankelijke ruimten, zoals de openbare weg, winkels en het openbaar vervoer, als publiek toegankelijke digitale omgevingen. Hierbij kan je denken aan sociale media of internetfora wanneer deze voor een breed publiek toegankelijk zijn. Gedragingen in besloten online omgevingen, zoals privéchatgroepen of afgesloten accounts, vallen buiten de strafbaarstelling. Doorslaggevend hierbij is de ruime toegangsmogelijkheid voor anderen.

Verder staat er in de MvT dat zowel de inhoud van het gedrag als de context waarin het plaatsvindt van belang zijn: deze versterken elkaar. Sommige gedragingen zijn door hun inhoud op zichzelf al voldoende om als strafbaar te gelden. Het kan ook zijn dat de inhoud van de gedraging op zichzelf bijvoorbeeld minder seksueel expliciet is. In dat geval kan de context alsnog maken dat er sprake is van strafbaarheid. Factoren zoals herhaling, duur, combinatie van gedragingen en de situatie kunnen relevant zijn. Zo is het eenmalig nafluiten, sissen of klakken doorgaans niet strafbaar. Maar wanneer deze geluiden herhaaldelijk worden gemaakt of bijvoorbeeld worden gecombineerd met andere gedragingen zoals iemand vastpakken, dan kan er wel sprake zijn van strafbaar handelen. Andere mogelijk relevante factoren die invloed kunnen hebben op de strafbaarheid zijn: wanneer de dader zich in een groep bevindt en het slachtoffer alleen is, als er sprake is van een groot leeftijdsverschil tussen dader en slachtoffer, of wanneer de gedraging plaatsvindt in een donker steegje.

Het kader dat de MvT schetst over de interpretatie van (de bestanddelen van) art. 429ter Sr, vormt de basis voor de verschillende interne werkprocessen en beoordelingskaders van de ketenpartijen. Binnen onder meer het OM, de politie en de pilotgemeenten zijn eigen documenten verspreid waarin de WSM wordt besproken en waarin art. 429ter Sr wordt toegelicht. In onderstaande alinea's wordt uiteengezet welke documenten bij de verschillende ketenpartners zijn verspreid, en in hoeverre deze overeenkomen of afwijken van de uitleg in de MvT.

3.1.2 Artikel 429ter Sr en het Openbaar Ministerie

In lijn met de MvT heeft het OM kaders ontwikkeld om eenduidigheid binnen hun organisatie te realiseren. Het interne beoordelingskader van het OM[75] biedt een handvat voor medewerkers die werkzaam zijn op de afdeling Interventies en die zijn belast met het beoordelen van seksuele intimidatie in het openbaar. Dit kader is erop gericht om de delictsomschrijving van art. 429ter Sr binnen het OM op een uniforme en werkbare wijze toe te passen. Elk bestanddeel wordt afzonderlijk toegelicht met behulp van voorbeelden. Het valt op dat de uitleg die het OM geeft aan de verschillende bestanddelen uitgebreider is dan de uitleg in de MvT en dat daarbij meer voorbeelden gegeven worden. Daarmee biedt het beoordelingskader van het OM niet alleen een juridische uitleg, maar ook een praktische gids voor de toepassing in uiteenlopende situaties.

[75] Openbaar Ministerie, *Beoordelingskader seksuele intimidatie (SI)*, intern document.

3.1.3 Artikel 429ter Sr en de politie

Ook de politie heeft eigen documenten ontwikkeld naar aanleiding van de nieuwe WSM, waaronder art. 429ter Sr. Deze documenten zijn wijdverspreid binnen de politie. In het basisdocument 'handelen bij seksuele misdrijven'[76] worden wat betreft art. 429ter Sr voorbeelden genoemd die overeenkomen met de MvT. Hierin wordt, net zoals in de MvT in een ander intern communicatiedocument[77] benadrukt dat de strafbaarstelling zo is geformuleerd dat strafbaarheid niet afhankelijk is van de bedoeling van de dader of van de beleving van de persoon die seksueel wordt benaderd. Een objectieve constatering van de seksualiserende benadering met een indringend en intimiderend karakter volstaat. Voor het bewijs zijn de inhoud en aard van de gedraging zelf en de context waarin deze plaatsvindt doorslaggevend. [78]

3.1.4 Artikel 429ter Sr en de pilotgemeenten

Voor de pilotgemeenten zijn een Landelijk Plan van Aanpak en een werkinstructie ontwikkeld. Daarin staat dat de inhoud, aard van de gedraging en de context waarin deze plaatsvindt doorslaggevend zijn voor het bewijs. Wat betreft de precieze interpretatie van de delictsomschrijving wordt er in het Plan van Aanpak verwezen naar de MvT van de WSM.[79] Daarnaast worden aanverwante artikelen (uit het Wetboek van Strafrecht en de APV) behandeld ter verduidelijking van grenzen en alternatieve kwalificaties. Bij elk van deze strafbare feiten is omschreven wat ze inhouden en wat de verschillen zijn ten opzichte van seksuele intimidatie. Het onderscheid tussen seksuele intimidatie en aanranding wordt, middels de informatie afkomstig uit de MvT, expliciet beschreven.[80]

De analyse van de beschikbare documenten laat zien dat de implementatie van art. 429ter Sr in grote lijnen overeenkomt met de kaders uit de MvT van de WSM. Ketenpartners hebben op enkele onderdelen deze kaders verder geconcretiseerd. Daarmee lijkt er in de implementatie sprake van een gedeelde basis voor de interpretatie van de delictomschrijving.

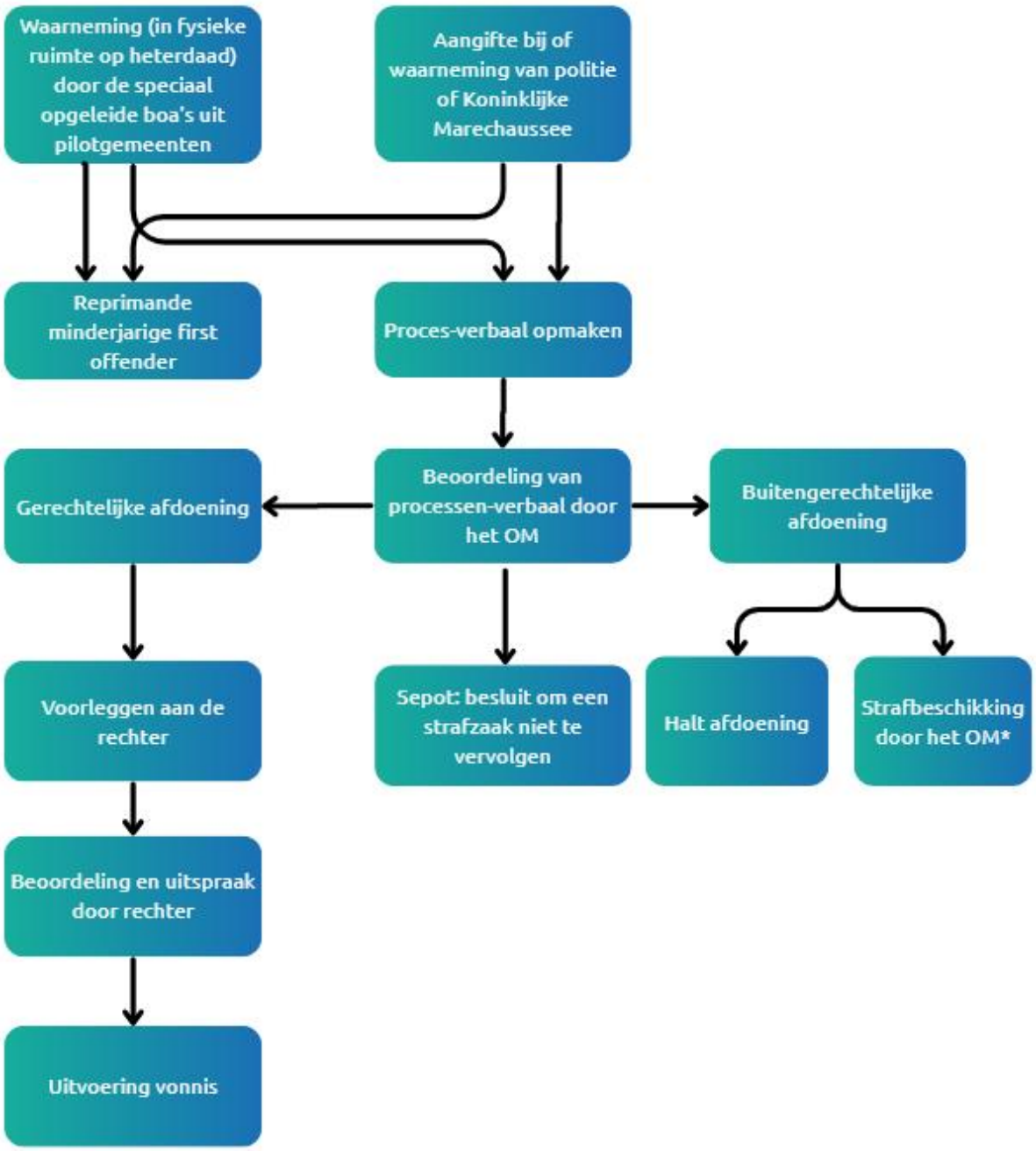
3.2 Werkwijze en implementatie

De handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar kan plaatsvinden langs meerdere routes. In de fysieke openbare ruimte spelen de Nationale Politie en de KMar een rol. Daarnaast zijn er in de pilotgemeenten speciaal opgeleide boa's aangewezen om te handhaven op seksuele intimidatie op straat. Wanneer het gaat om de digitale openbare ruimte is de Nationale Politie verantwoordelijk voor de handhaving. De verdere afdoening van zaken op art. 429ter Sr ligt bij het OM en, indien de zaak aan de rechter wordt voorgelegd, bij de rechtsprekende macht. Slachtoffers kunnen daarnaast ondersteuning ontvangen van organisaties zoals Slachtofferhulp Nederland en Offlimits.

In deze paragraaf staat het algemene werkproces bij de handhaving van art. 429ter Sr centraal. Figuur 3.1 geeft het algemene werkproces voor het handhaven van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie weer: van waarneming door boa's of aangifte bij de politie, via een eventuele reprimande of het opmaken van een pv, naar beoordeling door het OM en vervolgens een buitengerechtelijke of gerechtelijke afdoening. De handhaving door boa's en politie wordt gefaciliteerd door middel van een training en de bevoegdheden die er aan de boa's en politie worden toegekend. Hier zullen we in deze paragraaf eerst bij stil staan. Daarna wordt het algemene werkproces stap voor stap besproken.

[76] Nationale Politie, *Basisdocument OC en RSC bij seksuele delicten – inwerkingtreding 1-7-2024*, intern document, Landelijk Expertiseteam Seksuele Misdrijven, 3 juni 2024.
[77] Specifiek: Een communicatiedocument over de implementatie van het wetsartikel seksuele (straat) intimidatie ten behoeve van de regionale teams Bestuursondersteuning en regionale communicatieadviseur Zeden / GGP.
[78] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[79] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel seksuele misdrijven* (Kamerstukken II 2021/22, 36222, nr. 3). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-3.html
[80] *Werkinstructie handhaving seksuele intimidatie*, intern document, 28 juni 2024.

Figuur 3.1 Algemeen werkproces voor het handhaven op seksuele intimidatie in het openbaar



* Tegen een strafbeschikking van het OM is verzet mogelijk. In het geval van verzet komt de zaak bij de rechter terecht.

3.2.1 Training en bevoegdheden boa's en politie

De handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie door boa's in de pilotgemeenten vraagt om ondersteuning in kennis en bevoegdheden. Omdat boa's in de pilotgemeenten het handhaven op seksuele intimidatie in het openbaar als aanvullende handhavingstaak vervullen, is er bij de implementatie ingezet op een combinatie van gespecialiseerde training en aanvullende bevoegdheden. Hieronder wordt eerst ingegaan op de inhoud en opzet van de training, gevolgd door een bespreking van de bevoegdheden waarover de boa's beschikken. In tabel 3.1 worden de bevoegdheden van boa's en de politie overzichtelijk weergegeven.

Training handhavers op straat

Een belangrijk onderdeel van de implementatie van de handhaving is de speciale training die de boa's voorbereidt op hun rol in de uitvoering. Het opleidingsprogramma wordt bekostigd door het ministerie van JenV en is ontwikkeld door

de gemeente Rotterdam.[81] Alle boa's uit de deelnemende gemeenten die meewerken aan de pilot hebben hieraan deelgenomen. Deze vijfdaagse training bestaat uit ochtend- en middagsessies en omvat zowel theoretische als praktische onderdelen. De inhoud varieert van juridische verdieping, waaronder de geschiedenis van art. 429ter Sr, tot het onderscheiden van gedragingen binnen de WSM. Ook komen onderwerpen aan bod zoals awareness-training, surveilleren in burger, het opmaken van een pv en praktijkoefeningen. Er worden bijvoorbeeld seksuele intimidatie-casussen nagespeeld met acteurs. In deze trainingen is geen speciale aandacht voor intersectionaliteit en diversiteit van slachtofferprofielen geweest en er zijn geen praktijkoefeningen gehouden tijdens grootschalige evenementen. De training is opgebouwd rond twee leerdoelen[82]:

- Cognitief: Het cognitieve leerdoel betekent dat boa's de relevante wetsartikelen kennen, de werkinstructie kunnen toepassen, leren pv's op te stellen, en kennis opdoen over bewijslast.
- Praktisch: Het praktische leerdoel houdt in dat handhavers in staat zijn om zowel verdachten als slachtoffers op een juiste wijze aan te spreken, zich leren onopvallend te bewegen binnen de publieke ruimte en vanuit hun observaties tot een juridisch houdbaar pv te komen.

Bevoegdheden

In tabel 3.1 worden de bevoegdheden van boa's en de politie overzichtelijk weergegeven. Dit wordt vervolgens in de lopende tekst daarna toegelicht.

Tabel 3.1 Overzicht bevoegdheden boa's en politie

	Boa's	Politie
Optreden	Mogen alleen optreden bij een heterdaadsituatie	Mag optreden bij een heterdaadsituatie, maar ook wanneer een melding of aangifte is gedaan.
Staande houden/aanhouden	Bevoegd tot staandehouding en aanhouding bij heterdaadsituaties	Bevoegd tot staandehouding en aanhouding.
Identiteitscontrole	Mogen identiteitsfouillering toepassen op grond van art. 55b Sv en 447e Sr wanneer iemand zich niet identificeert. Deze bevoegdheid is door de minister aan de boa's toegekend.	Mag identiteitsfouillering toepassen op grond van art. 55b Sv en 447e Sr wanneer iemand zich niet identificeert
Veiligheidsfouillering	Bevoegd tot veiligheidsfouillering ex art. 7 lid 3 Politiewet 20212	Bevoegd tot veiligheidsfouillering ex art. 7 lid 3 Politiewet 2012
Opsporingsbevoegdheden	Kunnen observeren, staande houden en proces-verbaal opmaken	Kan slachtoffers, verdachten en getuigen verhoren en onderzoek doen naar seksuele intimidatie in het openbaar Een verdachte mag , bij ernstige bezwaren, ook door de politie na voorgeleiding aan de hulpofficier worden opgehouden voor onderzoek (art. 56 Sv)
Bijzondere opsporingsbevoegdheden	/	Beperkt vanwege het overtredingskarakter van art. 429ter Sr. Bij herhaling kan via art. 126nda Sv met machtiging van de rechter-commissaris camerabeelden worden opgevraagd
Gebruik camerabeelden	Mogen gebruikmaken van gemeentelijke camerabeelden (art, 151c lid 9 Gemeentewet) en beelden van slachtoffers/getuigen	Mag gebruikmaken van gemeentelijke camerabeelden (art, 151c lid 9 Gemeentewet) en beelden van slachtoffers/getuigen
Doorverwijzing slachtoffers	Kunnen slachtoffers doorverwijzen naar hulporganisaties, zoals Slachtofferhulp Nederland en het Centrum Seksueel Geweld	Kan slachtoffers doorverwijzen naar hulporganisaties, zoals Slachtofferhulp Nederland en het Centrum Seksueel Geweld

Bevoegdheden boa's

De boa's die zijn aangewezen te mogen handhaven op seksuele intimidatie, mogen ook de identiteitsfouillering toepassen. Deze bevoegdheid is door de minister aan de boa's toegekend.[83] De voorwaarden hiervoor zijn vastgelegd in art. 55b Sv en 447e Sr. Art. 447e Sr bepaalt dat het strafbaar is niet te voldoen aan de wettelijke identificatieplicht wanneer een boa of politie daarom vraagt. Art. 55b Sv geeft de boa en politie vervolgens de bevoegdheid om iemand te onderzoeken aan de kleding als diegene zich niet identificeert. Daarnaast beschikt de boa ook over de bevoegdheid veiligheids-

[81] *Plan van Aanpak pilot met boa's handhaving strafbaarstelling seksuele intimidatie in het openbaar (artikel 429ter Sr*), 2024.
[82] *Programma training seksuele intimidatie,* intern document, 2024.
[83] Stcrt. 2004, 246.

fouilleren ex art. 7 lid 3 Politiewet 2012. Het verschil tussen veiligheidsfouillering en identiteitsfouillering ligt in het doel en de aanleiding van de handeling. Bij een veiligheidsfouillering staat de veiligheid van de politie of boa centraal: de politie of boa kan dan controleren of iemand gevaarlijke voorwerpen bij zich heeft, bijvoorbeeld tijdens een aanhouding.

Bij het opmaken van een pv zijn de boa's ook bevoegd camerabeelden toe te voegen. Dit kunnen enerzijds beelden zijn van camera's van de gemeente die ingezet worden ter handhaving van de openbare orde op grond van art. 151c lid 9 Gemeentewet, en anderzijds opnames gemaakt door het slachtoffer of getuigen.

Verder is vastgelegd dat boa's, indien nodig, slachtoffers kunnen doorverwijzen naar Slachtofferhulp Nederland en/of het Centrum Seksueel Geweld. Voor de situatie waarin een boa zelf slachtoffer wordt van seksuele intimidatie, gelden afzonderlijke bepalingen uit de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. In dat geval wordt in beginsel de politie ingeschakeld, maar indien het optreden van de politie niet kan worden afgewacht, zijn de betrokken boa's op grond van punt 4.1 uit de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar bevoegd een aanhouding te doen als opsporingsambtenaar en daarbij gebruik te maken van politiebevoegdheden, vrijheidsbeperkende middelen en geweldsmiddelen die aan boa's zijn toegekend. De verdere afhandeling van het onderzoek is in deze gevallen in handen van de politie, om de onpartijdigheid te waarborgen. De boa doet dan ook aangifte bij de politie.

Bevoegdheden politie

Naast de boa's is ook de politie een belangrijke partij in de handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar. De bevoegdheden van de politie worden daarbij bepaald door het juridische karakter van art. 429ter Sr als overtreding. Dit heeft namelijk gevolgen voor de in te zetten opsporingshandelingen. Hieronder wordt uiteengezet welke bevoegdheden de politie heeft.

Na een aangifte onderzoekt de politie of er sprake is van seksuele intimidatie in de zin van art. 429ter Sr. Dit feit is ambtshalve vervolgbaar, wat betekent dat de politie ook zonder aangifte of klacht bevoegd is een onderzoek te starten wanneer een opsporingsambtenaar de overtreding zelf waarneemt en daarvan pv opmaakt. Omdat art. 429ter Sr een overtreding is, is de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden in beginsel beperkt. Bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van titel IVA van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering, zoals het opvragen van camerabeelden, kunnen in beginsel niet worden ingezet.[84] Uit de juridische analyse van de OM-strafbeschikkingen uit het GPS-systeem en de rechterlijke uitspraken uit het e-archief blijkt echter dat zaken regelmatig op een hogere verdenking worden ingestoken, waardoor je in de praktijk ziet dat beelden vaak wel zijn opgevraagd en deel uitmaken van het dossier.

Wel is de politie bevoegd om beelden te gebruiken van camera's van de gemeente die ingezet worden ter handhaving van de openbare orde op grond van art. 151c lid 9 Gemeentewet. Eigen opnames gemaakt door het slachtoffer of door getuigen mogen ook worden gebruikt. Er geldt één uitzondering op het niet mogen gebruiken van bijzondere opsporingsbevoegdheden volgens titel IVA Sv: bij herhaling kan de Officier van Justitie (OvJ) op grond van art. 126nda Sv een vordering indienen bij de rechter-commissaris, die hem kan machtigen om camerabeelden op te vragen.[85]

De politie is verder bevoegd om het slachtoffer, verdachte(n) en getuigen te verhoren. Deze verhoren hebben geen audio en video registratieplicht (AVR-verplichting). Indien nodig kan de politie het slachtoffer doorverwijzen voor ondersteuning naar partijen als Slachtofferhulp.[86]

3.2.2 Samenwerking tussen boa's en politie in de pilotgemeenten

Uit de werkprocessen volgt dat de samenwerking tussen boa's en de politie met name wordt vormgegeven door afstemming voorafgaand aan een boa-handhavingsactie. Voorafgaand aan iedere actie wordt de politie namelijk geïnformeerd over de locatie en het tijdstip van de actie. Indien nodig kan de politie vervolgens ter plaatse komen om ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld bij een dreigende of escalerende situatie. Verder zijn er in de werkprocessen geen afspraken vastgelegd over het onderling delen van informatie tussen boa's en politie, bijvoorbeeld over signalen, meldingen of eerdere incidenten.

3.2.3 Waarneming door speciaal opgeleide boa's pilotgemeenten

Een van de routes waarlangs handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar kan starten, is het waarnemen in de fysieke openbare ruimte door speciaal geselecteerde boa's in de pilotgemeenten. De bevoegde boa's nemen dergelijke

[84] Politie Landelijk Expertiseteam seksuele misdrijven. (2024). *Werkinstructie GGP bij seksuele delicten – Inwerkingtreding 1-7-2024.*
[85] Politie Landelijk Expertiseteam seksuele misdrijven. (2024). *Werkinstructie GGP bij seksuele delicten – Inwerkingtreding 1-7-2024.*
[86] Politie Landelijk Expertiseteam seksuele misdrijven. (2024). *Werkinstructie GGP bij seksuele delicten – Inwerkingtreding 1-7-2024.*

situaties waar tijdens actiedagen waarbij altijd minstens twee boa's de straat op gaan. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat boa's situaties van seksuele intimidatie alleen op eigen waarneming kunnen constateren. Er moet dus altijd sprake zijn van een heterdaadsituatie. Deze route is weergegeven in figuur 3.1. In deze paragraaf beschrijven we eerst de landelijke inrichting van de pilot, waarna we de lokale invulling in de verschillende gemeenten toelichten.

De pilot in de gemeenten wordt gefaciliteerd door het ministerie van JenV. Het ministerie van JenV bekostigt de aansturing van de pilot door middel van het aanwijzen van een landelijk projectleider, het ontwikkelen van de boa-opleiding en de evaluatie van de pilot. De deelnemende gemeenten zijn verder zelf verantwoordelijk voor de kosten die gepaard gaan met het in de praktijk handhaven van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar (inzet van capaciteit, organiseren van acties, etc.). De impact en kosten zullen per gemeente verschillen, aangezien gemeenten zelf vrij zijn om te bepalen hoeveel capaciteit zij inzetten op de pilot en hoeveel actiedagen worden georganiseerd. Actiedagen zijn de dagen waarop boa's de straat op gaan om te handhaven op seksuele straatintimidatie.[87] Per gemeente wordt er in het lokale handhavingsplan beschreven hoe de uitvoering er in de praktijk uit gaat zien en wat de benodigde capaciteit is.

Hieronder wordt allereerst een toelichting gegeven op de landelijke werkinstructies, waarna de werkwijze en implementatie van de pilotgemeenten wordt besproken.

Landelijke werkinstructie[88]

In samenwerking met het OM en het ministerie van JenV hebben de pilotgemeenten een landelijke werkinstructie voor de boa's opgesteld. In deze werkinstructie wordt beschreven hoe boa's situaties van seksuele intimidatie kunnen herkennen, hoe ze moeten handhaven op straat en hoe het verdere strafvorderlijke proces verloopt. Verder is vermeld dat als de boa situaties van strafbare feiten tegenkomt waarvoor de boa niet opsporingsbevoegd is, de boa optreedt zoals is afgesproken in interne instructies. Dit kan het inroepen van assistentie van de politie inhouden. De meeste gemeenten hebben op basis van de landelijke werkinstructie een eigen handhavingsplan opgesteld. Dit is alleen niet het geval voor de gemeenten Utrecht, Tilburg en Heerlen. Deze gemeenten houden enkel de landelijke werkinstructie aan.

In figuur 3.1 is het algemene werkproces in het handhaven op seksuele intimidatie te zien. Hieruit blijkt dat een waarneming van seksuele intimidatie in het openbaar door de boa's in de pilotgemeenten kan leiden tot een reprimande bij minderjarige first offenders, of het opmaken van een pv bij daders die geen minderjarige first offender zijn.

Werkwijze per gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie door boa's verschilt tussen de pilotgemeenten. De verschillen tussen de pilotgemeenten worden beknopt weergegeven in onderstaande tabel. Een uitgebreide beschrijving van de werkwijze per pilotgemeente is opgenomen in bijlage 2.

Tabel 3.2 Beknopte weergave werkwijze per pilotgemeente

	Handhavingswijze	In burger/ uniform	Samenwerking politie	Aantal opgeleide boa's*
Rotterdam	Gerichte acties	In burger en in uniform	Politie vooraf geïnformeerd, inzet bij incidenten mogelijk	21
Arnhem	Gerichte acties	In burger	Politie vooraf geïnformeerd. Coaching door politie, overleg mogelijk met Team Zeden	4
Utrecht	Gerichte acties + reguliere surveillance	In burger en in uniform	Samenwerking verschilt per wijk	7
Almere	Gerichte acties	In burger	Politie vooraf geïnformeerd en speelt ondersteunende rol bij escalatie	3
Tilburg	Gerichte acties	In burger	Politie vooraf geïnformeerd, inzet bij incidenten mogelijk	6
Heerlen	Gerichte acties	In burger	Geen formele afspraken, waar nodig ondersteuning bij escalatie	3
Dordrecht	Gerichte acties	In burger	Geen formele afspraken, waar nodig ondersteuning bij escalatie	5

Bron: Voortgangsrapportages over de periode start pilot t/m februari 2026 en gevoerde gesprekken met boa's uit de pilotgemeenten

* Op het moment van lezen kunnen deze aantallen zijn veranderd. De weergegeven aantallen zijn eind april 2026 voor het laatst gecheckt, met uitzondering van Utrecht en Dordrecht. Deze aantallen zijn in mei 2026 voor het laatst gecontroleerd.

[87] *Plan van Aanpak pilot met boa's handhaving strafbaarstelling seksuele intimidatie in het openbaar (artikel 429ter Sr)*, 2024.

[88] Dit betreft een werkinstructie voor de deelnemende pilotgemeenten. In documentatie wordt naar deze werkinstructie gerefereerd als "De Landelijke Werkinstructie".

Tabel 3.2 laat zien dat alle gemeenten inzetten op gerichte handhavingsacties, maar Utrecht wijkt af door de handhaving op art. 429ter Sr ook tijdens reguliere surveillance uit te voeren. Inzet van boa's in burger komt in alle gemeenten voor, maar het gebruik van boa's in uniform varieert: de gemeenten Rotterdam en Utrecht combineren burger en uniform, terwijl de gemeenten Almere, Arnhem, Tilburg, Heerlen en Dordrecht uitsluitend inzetten op werken met boa's in burger. Ook valt het op dat gemeente Dordrecht als enige gemeente ervoor heeft gekozen boa's die bevoegd zijn om te handhaven op art. 429ter Sr te koppelen aan boa's die deze bevoegdheid niet hebben. Dit om de capaciteit te vergroten.

De samenwerking met de politie is overal aanwezig, maar verschilt in intensiteit en vorm: van coaching in de gemeente Arnhem tot incidentele achtervang in de gemeente Utrecht. Verder is de taakverdeling onder boa's concreet uitgewerkt in Rotterdam en Almere, waar ter plekke of per fase specifieke afspraken zijn gemaakt. Deze verschillen laten zien hoe lokaal maatwerk ontstaat binnen de kaders van de landelijke werkinstructie.

3.2.4 Aangiften of waarneming van politie of KMar

Politie

Naast de route via waarneming door boa's in de pilotgemeenten kunnen zaken ook starten via een slachtoffer die aangifte of melding maakt bij de politie. Deze route verschilt van de boa-route, omdat de politie niet alleen in heterdaadsituaties optreedt (zoals de boa's), maar ook meldingen en aangiften kan opvolgen.

Voor de politie geldt dat de handhaving op art. 429ter Sr, in tegenstelling tot veel andere bepalingen binnen de WSM, niet primair wordt opgepakt door de zedenteams, maar grotendeels door de basisteams. Dit vraagt om een goede voorbereiding, met nadruk op het ontwikkelen van nieuwe werkprocessen en het informeren van collega's. De verantwoordelijkheid voor het organiseren van deze voorbereiding ligt bij het landelijke WSM-projectteam. In de praktijk zijn de politie-eenheden zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de WSM binnen de eigen eenheid.

Alle politie-eenheden hebben via het politieportaal toegang tot een e-learning over de handhaving van de WSM, waaronder de handhaving op art. 429ter Sr. Daarnaast zijn middelen zoals posters, campagnes en flashcards aan de eenheden geleverd om de WSM extra onder de aandacht te brengen. Deze hulpmiddelen zijn binnen de regio's beschikbaar gesteld, maar zijn niet structureel onderdeel geweest van specifieke trainingen.

Aangezien de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar grotendeels door de basisteams wordt uitgevoerd, is Team Zeden gevraagd het gesprek aan te gaan met collega's van basisteams. Deze gesprekken richten zich onder meer op het duiden van grensgevallen en op de afweging wanneer een zaak valt onder seksuele intimidatie en wanneer onder een aanverwant delict, zoals aanranding. Ter ondersteuning is een beslisboom ontwikkeld die medewerkers helpt bij het bepalen of een voorval moet worden aangemerkt als seksuele intimidatie of als aanranding (zie bijlage 1).

Hoe de politie omgaat met meldingen en aangiften

Slachtoffers van seksuele intimidatie in het openbaar, zowel fysiek als online, kunnen zich te allen tijde tot de politie wenden en aangifte doen of melding maken van seksuele intimidatie. Bij een aangifte luistert de politie naar het verhaal van de aangever en stelt enkele vragen om te achterhalen wat er precies is gebeurd, of er getuigen zijn en of er meer bekend is over de dader.[89]

Volgens het Basisdocument Handelen is de vervolgactie van de politie afhankelijk van de classificering van de melding: is er spoed of kan de vervolgactie later volgen? In een heterdaadsituatie wordt de melding uitgezet naar de Basispolitiezorg, die direct wordt ingezet en verantwoordelijk is voor het vastleggen van de melding in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). De melding kan worden vastgelegd onder de maatschappelijke klasse *seksuele intimidatie online* of *seksuele intimidatie offline*. Bij twijfel is er ook een overige klasse. Team Zeden kan hier dan later alsnog de juiste maatschappelijke klasse aan koppelen.[90] Indien sprake is van een fysieke aanraking, dient contact te worden opgenomen met Team Zeden.

[89] Politie Landelijk Expertiseteam seksuele misdrijven. (2024). *Werkinstructie GGP bij seksuele delicten – Inwerkingtreding 1-7-2024.*
[90] Nationale Politie (2024). *Beslisboom GGP – eerste handelen bij seksuele delicten*.

Wanneer geen sprake is van een heterdaadsituatie, wordt de informatie van de melder zorgvuldig vastgelegd en vindt doorverwijzing naar de Basispolitiezorg plaats.[91] Ook hier geldt dat Team Zeden moet worden geïnformeerd wanneer er sprake is van fysieke aanraking. Team Zeden beslist vervolgens of inzet van zedenexpertise noodzakelijk is voor het opnemen van de aangifte en het verhoor van de verdachte. Seksuele intimidatie zonder fysieke aanraking wordt afgehandeld en vastgelegd door de gebiedsgebonden politie (GGP).[92]

Indien er sprake is van online gepleegde woordelijke seksuele intimidatie kan de aangifte worden opgenomen door iedere opsporingsambtenaar. Ook het vervolgonderzoek en het verdachte-verhoor kunnen door iedere opsporingsambtenaar worden uitgevoerd. In deze gevallen is contact met Team Zeden niet noodzakelijk en ligt de afhandeling bij de GGP. In het geval van online seksuele intimidatie bij een slachtoffer onder de zestien jaar is alertheid door de politie vereist. Er zou dan mogelijk sprake kunnen zijn van een ander seksueel delict, zoals sexchatting. Bij twijfel wordt alsnog contact opgenomen met Team Zeden.

Politiecapaciteit en prioritering

Hoewel de politiecapaciteit de komende jaren wordt uitgebreid met circa 700 extra agenten voor de wijk, waaronder wijkagenten en opsporing binnen de basisteams, is deze uitbreiding niet specifiek gekoppeld aan de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar. De capaciteit bij de politie om opvolging te geven aan meldingen en aangiften met betrekking tot overtredingen, waaronder art. 429ter Sr, is beperkt.[93]

Tot slot kan worden opgemerkt dat de inzet van de politie op de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar wordt bepaald door het lokaal gezag in het driehoeksoverleg. Tussen gemeenten bestaan verschillen in zowel prevalentie van seksuele intimidatie als in de wijze waarop hiertegen wordt opgetreden, wat leidt tot lokale verschillen in handhaving en prioritering.[94]

Koninklijke Marechaussee

De KMar is verantwoordelijk voor het optreden bij overtredingen en delicten gepleegd door militairen, en is ook belast met de handhaving van deze strafbaarstelling op locaties waar zij politietaken uitvoeren, zoals op Schiphol. Het handhaven van art. 429ter Sr hoort dus ook thuis bij de handhavers van de marechaussee. Uit gesprekken met de KMar blijkt echter dat de handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar nog niet is geïmplementeerd binnen hun organisatie. Hoewel de KMar is getraind in de WSM en de implementatie is voorbereid, wordt deze handhaving in de praktijk nog niet uitgevoerd. Om die reden kunnen we in dit rapport nog geen informatie geven over het werkproces bij de KMar op art. 429ter Sr.

3.2.5 Reprimande minderjarigen

Niet iedere waarneming, melding, of aangifte van seksuele intimidatie in het openbaar leidt tot het opmaken van een pv. Door het OM is landelijk bepaald dat bij een minderjarige first offender de overtreding van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar, zowel door de boa's in de pilotgemeenten, als door de politie in beginsel eerst wordt afgedaan met een reprimande.[95] Voor de politie is het geven van een reprimande niet nieuw. De politie geeft vaker reprimandes voor lichte strafbare feiten waar vaak een minderjarige first offender bij is betrokken. De minderjarige first offender wordt dan als verdachte van seksuele intimidatie in het openbaar ingevoerd, waarna in het registratiesysteem kan worden aangegeven de zaak af te ronden met afhandeling reprimande. Wanneer de verdachte voor een tweede keer in aanraking komt met de politie naar aanleiding van seksuele intimidatie komt deze reprimande naar voren in het systeem. Zo is het bij een tweede keer duidelijk dat er al eerder een reprimande is opgelegd en moet er ditmaal pv worden opgemaakt.[96]

Aangezien het geven van een reprimande voor de boa's wel iets nieuws is, is dit uitgebreid beschreven in de landelijke werkinstructie. Hieronder zullen we kort stilstaan bij hoe dit in de werkinstructie staat beschreven.

[91] Politie Landelijk Expertiseteam Seksuele Misdrijven. (2024). *Basisdocument OC en RSC bij seksuele delicten – Inwerkingtreding 1-7-2024.*
[92] Nationale Politie (2024). *Beslisboom GGP – eerste handelen bij seksuele delicten*.
[93] Nationale Politie, *Communicatiedocument over de implementatie van het wetsartikel seksuele (straat) intimidatie ten behoeve van de regionale teams Bestuursondersteuning en regionale communicatieadviseur Zeden / GGP*, 2024.
[94] Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Nota naar aanleiding van het verslag (8 november 2023)*, Kamerstukken I 2023/24, 36222, C., p. 29. Eerste Kamer. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36222-C.pdf
[95] Openbaar Ministerie, *Beoordelingskader seksuele intimidatie (SI)*, intern document.
[96] Politie Landelijk Expertiseteam Seksuele Misdrijven. (2024). *Werkinstructie GGP bij seksuele delicten – Inwerkingtreding 1-7-2024.*

Boa's

Wanneer boa's een minderjarige first offender (tussen de 12 en 18 jaar oud) van seksuele intimidatie in het openbaar tegenkomen, wordt er eerst een reprimande gegeven. De reprimande betreft een afdoening waarbij de jeugdige buiten het strafrecht wordt gehouden. Ze heeft een pedagogisch doel en wordt bij voorkeur in de aanwezigheid van ouders gegeven. De ouders ontvangen in dat geval een officiële brief met de uitnodiging voor een gesprek. De waarneming wordt in het registratiesysteem van de desbetreffende gemeente opgemaakt. In die waarneming wordt vermeld wat er is gebeurd, op welke wijze ID-vaststelling heeft plaatsgevonden, waarom voor een reprimande is gekozen, en of en zo ja wanneer en door wie het reprimandegesprek is gevoerd. In geval van recidive kan de boa dit vaststellen via de mutatie in het registratiesysteem.

Een belangrijk aandachtspunt is dat reprimandes van politie en boa's niet in een gedeeld systeem zichtbaar zijn, waardoor recidive niet altijd volledig in beeld is. De politie heeft dus geen zicht op reprimandes die worden uitgegeven door de boa's, en andersom.[97] Daarnaast blijkt uit de interviews en groepsgesprekken dat de boa's ook geen zicht hebben op reprimandes die eerder door andere boa's in andere gemeenten zijn afgegeven.

3.2.6 Proces-verbaal opmaken

Wanneer er geen sprake is van een reprimande, kan de zaak leiden tot het opmaken van een pv. Bij de handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar zijn de pv's vaak uitgebreider en complexer dan boa's normaal gesproken opmaken, omdat er meer aandacht moet worden gegeven aan de context en omstandigheden van het incident. Om die reden wordt hieraan in de training en de landelijke werkinstructie expliciet aandacht besteed. Voor de politie is het opmaken van een pv op seksuele intimidatie in het openbaar niet anders dan normaal, en is daar om die reden ook geen aanvullende informatie over bekend. Hieronder wordt daarom enkel toegelicht hoe een boa een pv op art. 429ter Sr dient op te maken.

Boa's

Hoewel boa's in hun reguliere werkzaamheden wel pv's kunnen opmaken, vraagt het opstellen van een pv bij seksuele intimidatie in het openbaar om een andere en uitgebreidere werkwijze. Bij het opmaken van een pv wordt eerst elk bestanddeel van de delictsomschrijving van art. 429ter Sr beoordeeld. Alle bestanddelen dienen te worden bewezen om te kunnen vervolgen.

Verder dient een pv de volgende informatie te bevatten:[98]

- de precieze locatie;
- verklaring of reactie van het slachtoffer en/of getuige(n). Dit is niet hetzelfde als een slachtoffer- of getuigenverklaring; het gaat hier om de eigen waarneming van de boa;
- gebruik camerabeelden. Camerabeelden (van bijvoorbeeld gemeentelijk toezicht of beeldmateriaal van het slachtoffer of andere personen) kunnen aanvullend worden toegevoegd aan het pv. De eigen waarneming van de boa moet wel in de openbare ruimte hebben plaatsgevonden;
- meerdere boa's. In het geval dat meerdere boa's een situatie van seksuele intimidatie constateren, maakt ieder een eigen pv op, die gezamenlijk worden ingediend bij het OM;
- Meerdere verdachten. In het geval er meerdere verdachten zijn betrokken bij dezelfde situatie van seksuele intimidatie, dan worden deze verdachten in één pv opgenomen.

Aan elk pv wordt een sfeer-pv gevoegd. Het doel hiervan is om de bredere context en sfeer te beschrijven waarin de verschillende strafbare feiten moeten worden bezien. Straatintimidatie in het openbaar is strafbaar gesteld als overtreding betreffende de openbare orde, en een sfeer-pv schetst de context waaruit blijkt hoe de openbare orde al onder druk staat of kan komen te staan door straatintimidatie. Concreet bevat een sfeer-pv cijfers, feiten, analyses, trends, situatieschetsen, en eventueel citaten of anekdotes van slachtoffers. Het kan resultaten van onderzoek en meldingen van burgers, organisaties, boa's en/of politie bevatten. Worden er in het sfeer-pv periode gebonden cijfers opgenomen, dan moeten die cijfers iedere periode worden geactualiseerd. Ook de tekst van het sfeer-pv mag niet ouder zijn dan drie maanden. Het sfeer-pv is een vast onderdeel van het dossier en het OM bepaalt aan de hand van het volledige pv wat de te ondernemen actie zal zijn.[99]

[97] Mailwisseling politie aan Regioplan, juli 2025, over de registratie van reprimandes door boa's in politiesystemen.
[98] *Werkinstructie handhaving seksuele intimidatie*, intern document, 28 juni 2024.
[99] *Werkinstructie handhaving seksuele intimidatie*, intern document, 28 juni 2024.

Worden er in het sfeer proces verbaal periodegebonden cijfers opgenomen, dan moeten die cijfers iedere periode worden geactualiseerd. Ook de tekst van het sfeer proces verbaal mag niet ouder zijn dan 3 maanden. In deze werkinstructie staat de versiedatum van het sfeer proces verbaal.

3.2.7 Beoordeling pv's door het OM

De pv's die worden opgemaakt door boa's, politie en de KMar, komen uiteindelijk samen bij het OM.

Met de invoering van de WSM op 1 juli 2024 heeft het OM een breed implementatieproces doorlopen. Alle officieren van justitie zijn opnieuw opgeleid in de WSM. Omdat overtredingen van artikel 429ter Sr niet via Team Zeden binnenkomen, is de organisatorische inbedding hiervan binnen het OM anders vormgegeven dan voor de overige WSM-zaken.

Zaken die betrekking hebben op de WSM en die door de GGP kunnen worden behandeld, waaronder art. 429ter Sr zijn belegd bij Interventies, Afdeling Afhandeling overtredingen. Binnen deze afdeling is voor zaken van seksuele intimidatie in het openbaar, waar er geen sprake is van aanraking, een beperkt aantal gespecialiseerde beoordelaars aangewezen.[100] Deze specialisten zijn hiervoor apart opgeleid. Per parket zijn een of twee medewerkers aangewezen (door het hoofd Interventies) om overtredingen van art. 429ter Sr te beoordelen.[101] Landelijk staan deze specialisten met elkaar in verbinding, zodat zij onderling eenvoudig kunnen overleggen over de beoordeling en afdoening van deze zaken. De zedenofficieren fungeren daarbij als achtervang en kunnen meekijken of de afhandeling van zaken goed verloopt.

De zaakstroom vanuit de politie, de KMar en boa's komt bij deze Interventies-afdeling samen ter beoordeling. Indien er sprake is van seksuele intimidatie met aanraking, kan ervoor worden gekozen de zaak (mede) te beleggen bij een zedenofficier van justitie. Het OM beoordeelt per zaak wat de meest passende afdoening is, zoals het voorleggen aan de rechter of het seponeren van de zaak.

3.2.8 Buitengerechtelijke afdoening

Naast gerechtelijke afdoening kan het OM ook kiezen voor een buitengerechtelijke afdoening. In de eerste fase na inwerkingtreding van de WSM is van deze mogelijkheid echter terughoudend gebruikgemaakt, omdat het OM eerst via jurisprudentie duidelijkheid wilde verkrijgen over welke uitingen en gedragingen onder de paraplu van art. 429ter Sr vallen. Om die reden is landelijk besloten in deze fase geen gebruik te maken van de OM-strafbeschikking, een Halt-afdoening of een voorwaardelijk sepot. Pas zodra er meer duidelijkheid zou zijn over de reikwijdte van het artikel, zou de mogelijkheid ontstaan om buitengerechtelijke afdoeningen in te zetten.[102]

Op 3 maart 2025 heeft het OM aangegeven dat de rechter inmiddels in voldoende art. 429ter Sr-zaken een veroordeling heeft uitgesproken om over te gaan tot afdoening (mede) middels een OM-strafbeschikking. Dit maakt het onder meer mogelijk om bij een tweede overtreding van art. 429ter Sr door een minderjarige een Halt-afdoening toe te passen.[103] Er is afgesproken om gedurende een half jaar (t/m augustus 2025) alle strafbeschikkingen op basis van artikel 429ter Sr mede te laten beoordelen door de coördinerend officier of coördinator seksuele intimidatie op het parket.

3.2.9 Gerechtelijke afdoening

Wanneer het OM besluit de zaak voor te leggen aan de rechter wordt er op de terechtzitting door de rechter bepaald of en hoe de verdachte wordt gestraft. In het wetsartikel staat dat de rechter kan overgaan tot een geldboete van de derde categorie (maximaal 11.000 euro) of hechtenis (maximaal drie maanden). Nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden, volgt de uitvoering van het vonnis.

3.2.10 Ondersteuning van slachtoffers

Naast het strafrechtelijke werkproces kunnen slachtoffers van seksuele intimidatie in het openbaar ondersteuning ontvangen van hulporganisaties zoals Slachtofferhulp Nederland en Offlimits. Slachtofferhulp Nederland biedt ondersteuning aan slachtoffers van strafbare feiten, waaronder seksuele intimidatie in het openbaar. Slachtoffers kunnen hier terecht voor begeleiding na een incident en verdere ondersteuning tijdens bijvoorbeeld het strafproces. Offlimits is het expertisecentrum voor online misbruik. Deze organisatie heeft een hulplijn waar mensen terecht kunnen als zij, of iemand in hun omgeving, online iets vervelends hebben meegemaakt, zoals seksuele intimidatie. Daarnaast hebben ze een preventielijn waar ondersteuning wordt gegeven aan mensen die zich zorgen maken over hun seksuele gevoelens en/of

[100] Politie Landelijk Expertiseteam Seksuele Misdrijven. (2024). *Werkinstructie GGP bij seksuele delicten – inwerkingtreding 1-7-2024.*
[101] OM. *Overzicht zaakstromen seksuele misdrijven en overtreding seksuele intimidatie.*
[102] OM. *Notitie hoofden BS 1.0*
[103] OM. *Notitie OM strafbeschikking 429ter Sr maart 2025*

gedrag ten aanzien van minderjarigen, en een meldpunt waar mensen online (anoniem) beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen kunnen melden. In het geval van strafbaar materiaal probeert Offlimits het materiaal ook offline te (laten) halen. Hieronder wordt toegelicht op welke manier deze organisaties het slachtoffer kunnen ondersteunen.

Slachtofferhulp Nederland

Bij slachtofferhulp hebben alle medewerkers een webinar gevolgd met betrekking tot de WSM, waarin art. 429ter Sr een klein onderdeel was, zodat alle medewerkers op de hoogte zijn van de strafbaarheid van de wetswijzigingen. Daarbij is er extra aandacht geweest voor de begeleiding van slachtoffers op zowel psychosociaal als juridisch vlak. Daarnaast is er op het intranet van slachtofferhulp extra informatie te vinden met betrekking tot nieuwe en oude wetgeving. Ook met betrekking tot de registratie zijn de systemen aangepast aan de vernieuwde delictenlijst van de politie, zodat alles goed gekoppeld blijft. Slachtofferhulp ondersteunt slachtoffers van alle misdrijven en overtredingen en heeft hierin geen prioritering.

De betrokkenheid van Slachtofferhulp bij de handhaving van art. 429ter Sr is momenteel vrij beperkt. Het daadwerkelijk handhaven valt buiten de bevoegdheden van Slachtofferhulp, zij komen pas in beeld zodra er sprake is van vervolging of wanneer slachtoffers ondersteuning nodig hebben. Bij de start van de pilots heeft Slachtofferhulp een signalerende en adviserende rol gehad met betrekking tot de bejegening van slachtoffers door boa's.

Offlimits

Medewerkers van Offlimits hebben trainingen gehad waarin iemand van de zedenpolitie uitleg heeft gegeven over wat precies onder seksuele intimidatie valt en hoe dat juridisch is omschreven. Offlimits heeft ook een hulplijn waar mensen terecht kunnen wanneer ze zelf of wanneer iemand in hun omgeving iets vervelends online heeft meegemaakt. De hulplijn heeft voor de opvolging van de WSM zelf richtlijnen opgesteld en er is een extra functie toegevoegd aan de registraties waarbij aangegeven kan worden dat een melding betrekking heeft op seksuele intimidatie. Offlimits heeft daarnaast regelmatig overleg met het OM rondom beleidsmatige aspecten, zoals hoe de protocollen afgestemd kunnen worden, hoe meldingen verwerkt worden en wat juridisch wel of niet haalbaar is.

De betrokkenheid van Offlimits bij het handhaven op seksuele intimidatie in het openbaar loopt voornamelijk via de hulplijn: het onderdeel waar mensen terecht kunnen met meldingen over online seksuele intimidatie. Offlimits is een 'trusted flagger'[104], dat wil zeggen dat zij bevoegd zijn om illegale online content te laten verwijderen. Bij het handhaven op meldingen van seksuele intimidatie streeft Offlimits ernaar om zoveel mogelijk op één lijn te zitten met de politie en het OM, zodat meldingen juist beoordeeld en doorgezet worden. Ze staan hierbij in nauw contact met gespecialiseerde teams binnen de politie over individuele casussen en advies over vervolgstappen. Daarnaast ondersteunt Offlimits de politie door signalen uit meldingen door te geven en zichtbare trends te delen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een toename van bepaalde typen online misbruik of seksuele intimidatie.

Bekendheid van het publiek met de strafbaarstelling

Sinds de inwerkingtreding van de WSM op 1 juli 2024 zijn verschillende acties ingezet om de maatschappelijke bekendheid met de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te vergroten. Centraal daarin staat een landelijke publiekscampagne onder de slogan *"We vonden het al niet oké, vanaf nu is het ook strafbaar. Logisch, toch?"*, geïnitieerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid.[105] Deze campagne heeft tot doel het brede publiek te informeren over de reikwijdte van de nieuwe wet en duidelijk te maken welk gedrag, waaronder vormen van seksuele intimidatie, zowel offline als online, strafbaar is geworden.[106]

De campagne wordt gekenmerkt door een multimediale aanpak, waarbij gebruik is gemaakt van onder meer sociale media, online video's, digitale radiospots en (digitale) buitenreclame.[107] Door inzet van deze verschillende kanalen wordt beoogd een breed en divers publiek te bereiken, zowel in de digitale omgeving als in de fysieke publieke ruimte, zoals op straat en uitgaansgebieden. In de uitingen staan herkenbare praktijksituaties centraal, zodat voor burgers concreet in-

[104] Trusted flaggers zijn erkende organisaties die illegale online inhoud herkennen en melden bij online platforms, waaronder sociale media en online marktplaatsen. Ze richten zich vaak op een bepaald type content, zoals seksueel grensoverschrijdende uitingen. Online platforms zijn verplicht om meldingen van betrouwbare flaggers met voorrang te behandelen. (definitie ACM: https://www.acm.nl/nl/publicaties/benoeming-eerste-nederlandse-betrouwbare-flagger-onder-de-dsa-ophanden)
[105] Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Landelijke campagne Wet seksuele misdrijven*, 2024.
[106] Rijksoverheid, *Landelijke campagne Wet seksuele misdrijven: "Met elkaar trekken we de grens"*, 2024.
[107] Open Overheid, *Campagnedocumenten en communicatieaanpak Wet seksuele misdrijven*, 2024.

zichtelijk wordt gemaakt waar de strafbaarstelling betrekking op heeft.[108] Daarbij wordt expliciet de normcommunicatie benadrukt dat gedrag dat eerder al als ongewenst werd ervaren, met de inwerkingtreding van de WSM ook strafrechtelijk kan worden bestraft.[109]

Daarnaast is binnen de campagne specifiek aandacht besteed aan bepaalde doelgroepen, in het bijzonder jongeren en jongvolwassenen (circa 18–30 jaar), aangezien seksueel grensoverschrijdend gedrag zich relatief vaak binnen deze groep voordoet. In dat kader is onder meer aangesloten bij momenten en locaties waar deze doelgroep samenkomt, zoals studentenintroducties, festivals en uitgaansgelegenheden. Ook is de publiekscampagne ondersteund door bredere pr- en nieuwscommunicatie rondom de inwerkingtreding van de wet, teneinde media-aandacht en maatschappelijke discussie te stimuleren.[110]

Tot slot zijn diverse informatieve middelen en zogeheten toolkits ontwikkeld en beschikbaar gesteld, zodat ook andere partijen, zoals gemeenten, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties, de kernboodschappen van de campagne kunnen uitdragen.[111] Deze gecombineerde inzet van communicatieve middelen wijst erop dat de overheid primair inzet op bewustwording en het verduidelijken van maatschappelijke normen, met als doel de kennis van en naleving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te bevorderen.

3.3 Deelconclusie

In deze deelconclusie beschrijven we in hoeverre het hiervoor beschreven werkproces en de implementatie daarvan naar verwachting bijdragen aan de in hoofdstuk 2 opgestelde randvoorwaarden en in welke mate het werkproces en de implementatie de optimale werkzaamheid van de in de beleidstheorie benoemde mechanismen faciliteren.

Randvoorwaarden voor een effectieve uitvoeringspraktijk:
Handhaving kan pas effectief zijn als die in de praktijk ook goed vorm kan krijgen. Effecten van de handhaving op seksuele intimidatie zijn daarom mede afhankelijk van de invulling van de volgende randvoorwaarden voor handhaafbaarheid:[112]

- een goed functionerende informatieketen (informatie-uitwisseling tussen organisaties, bijv. over recidives);
- effectieve invulling van het werkproces binnen en tussen organisaties;
- duidelijke afspraken tussen alle betrokken partijen;
- eenduidige interpretatie van de delictsomschrijving;
- adequate samenwerking tussen boa's, politie, OM en hulporganisaties;
- voldoende scholing en training van alle uitvoerende partners zodat zij hun taken correct en effectief uit kunnen voeren;
- prioritering van handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar;
- voldoende capaciteit om te handhaven.

Bij de implementatie is ingezet op meerdere randvoorwaarden die in de beleidstheorie als belangrijk naar voren komen. Zo is er sprake van een in grote lijnen uiteengezet werkproces, waarin de rollen van boa's, politie en het OM helder zijn en waarin de afhandeling van de zaken logisch verloopt: van waarneming of aangifte tot beoordeling en afdoening. Ook is ingezet op een gedeelde interpretatie van de delictsomschrijving. De MvT beschikt namelijk over een uitgebreide toelichting over hoe de bestanddelen te interpreteren. Deze toelichting geeft richting aan de interne interpretatiekaders van het OM, de politie en de pilotgemeenten. Dit wordt ondersteund door training en scholing, die met name bij de boa's uitgebreid is vormgegeven middels een gespecialiseerde meerdaagse training. Bij de politie is verder een e-learning verspreid en binnen het OM komt training en scholing naar voren in de aanwijzing en opleiding van gespecialiseerde beoordelaars. Dit alles draagt eraan bij dat handhavers beter in staat zijn om situaties van seksuele intimidatie te herkennen en door te melden aan het OM.

[108] Open Overheid, *Campagnedocumenten en communicatieaanpak Wet seksuele misdrijven*, 2024.
[109] Rijksoverheid, *Landelijke campagne Wet seksuele misdrijven: "Met elkaar trekken we de grens"*, 2024.
[110] Open Overheid, *Campagnedocumenten en communicatieaanpak Wet seksuele misdrijven*, 2024.
[111] Campagnetoolkits.nl, *Toolkit Wet seksuele misdrijven*, 2024.
[112] Tweede Kamer der Staten-Generaal (31 mei 2023). *Onderzoeksrapport Wet seksuele misdrijven.*

Hoofdstuk 3 laat verder zien dat met de implementatie niet aan alle randvoorwaarden volledig is voldaan. De samenwerking tussen partijen is bijvoorbeeld wel aanwezig, maar verschilt in intensiteit en vorm per gemeente. In sommige gemeenten is de politie actief betrokken bij coaching en operationele ondersteuning, terwijl de samenwerking in andere gemeenten beperkt blijft tot kennisgeving van een actie of inzet bij escalaties. Dit staat haaks op de randvoorwaarde 'adequate samenwerking tussen boa's, politie, OM en hulporganisaties'. Ook is de samenwerking niet overal even geborgd in afspraken, bijvoorbeeld afspraken over het delen van meldingen of signalen. Daarnaast vertoont de informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen hiaten. Dit komt doordat registratiesystemen van politie en boa's niet gekoppeld zijn, wat het zicht op recidive beperkt: boa's kunnen geen reprimandes van de politie zien en andersom. Boa's kunnen overigens ook geen reprimandes zien van boa's in andere gemeenten.

De prioritering van handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar is niet eenduidig. Binnen de pilotgemeenten worden actief gerichte acties ingezet om seksuele intimidatie op straat te handhaven, maar bij de politie is de handhaving sterk afhankelijk van capaciteitsvraagstukken. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de politie blijkt dat opvolging van meldingen en aangiften op seksuele intimidatie in het openbaar beperkt is door een gebrek aan prioriteit. Verder lijkt handhaving op online seksuele intimidatie geen prioriteit te hebben gekregen.

Op basis van hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven, draagt de implementatie van het ontwikkelde werkproces naar verwachting bij aan de werkzame mechanismen uit de beleidstheorie. De inzet op een gedeelde interpretatie van de delictsomschrijving, de aanwezigheid van een uitgebreid werkproces per betrokken partij en de investering in training en scholing faciliteren dat handhavers beter in staat zijn om seksuele intimidatie in het openbaar ter herkennen en hierop te handelen. Dit raakt met name de volgende werkzame mechanismen: het opmaken en doorzeten van pv's naar het OM, het uitdragen van een heldere wettelijke normstelling en het daarbij vergroten van de voorzienbaarheid van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor (potentiële) daders.

Knelpunten met betrekking tot de informatie-uitwisseling in de keten, en verschillen tussen boa's en politie in de mate van prioritering en capaciteit hebben daarentegen mogelijk een negatief effect op het in de praktijk in gang zetten van de werkzame mechanismen. De mechanismen die toezien op de verbetering van de positie van slachtoffers, zoals het vergroten van de meldings- en aangiftebereidheid, zijn afhankelijk van een consistente en zichtbare handhavingspraktijk. De beperkte capaciteit en geringe prioriteit bij de politie wat betreft art. 429ter Sr hebben hierop naar verwachting een negatief effect.

Het werkproces van de strafbaarstelling en de implementatie daarvan in de praktijk hebben effect op de werkzaamheid van de werkzame mechanismen zoals in de beleidstheorie beschreven. Daarmee is echter het verwachte effect zoals het vergroten van de sociale (online) veiligheid nog niet vanzelfsprekend.

4. Uitvoering en ervaringen met handhaving

REGIOPLAN

4 Uitvoering en ervaringen met de handhaving

De kern van dit onderzoek betreft het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk, aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve data. In hoofdstuk 3 is toegelicht hoe de delictsomschrijving van art. 429ter Sr dient te worden geïnterpreteerd en hoe de werkwijze en implementatie van de handhaving door de verschillende ketenpartners is vormgegeven. Hoe deze werkwijze zich vervolgens vertaalt naar de praktijk en hoe haalbaar en werkbaar de gemaakte keuzes zijn, wordt zichtbaar wanneer wordt gekeken naar de uitvoering, de ervaringen van betrokkenen en de resultaten van de handhaving. Daarbij sluiten we in dit hoofdstuk aan bij de stappen van de handhaving zoals die in het algemene werkproces in hoofdstuk 3, figuur 3.1, zijn weergegeven.

De feitelijke uitvoeringspraktijk zoals die vanaf 1 juli 2024 in de praktijk is gebracht brengen we in kaart aan de hand van cijfers over concrete inzet en resultaten, inclusief de opvolging van de handhaving door het OM en de rechter. Dat beeld wordt aangevuld met een analyse van de beschikbare rechterlijke uitspraken en strafbeschikkingen. Kwalitatief verdiepen we door middel van de ervaringen van de professionals die bij de handhaving en de opvolging van de strafbaarstelling betrokken zijn.

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 1: Hoe verloopt de uitvoeringspraktijk van de strafbaarstelling en wat zijn de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?

De vraag beantwoorden we op basis van de resultaten met betrekking tot de volgende deelvragen:

a. Welke afwegingen maken handhavers in de praktijk ten aanzien van de reikwijdte van de strafbaarstelling: oftewel: hoe interpreteren zij de delictsomschrijving in de praktijk?
b. Hoe verloopt de samenwerking tussen boa's en politie in de koplopergemeenten?
c. Hoe vaak wordt proces-verbaal (pv) opgemaakt door zowel de boa's in de pilotgemeenten als de politie?
d. Wat is de aard van de overtredingen waarop pv wordt opgemaakt?
e. Hoe worden pv's door het OM opgevolgd en afgedaan en wat zijn de afwegingen bij de keuze voor verschillende afdoeningen?
f. Hoe oordeelt de rechter in de voorgelegde zaken?
   - In welke situaties acht de rechter bewezen dat objectief vast te stellen is dat sprake is van een situatie in het openbaar die indringend, seksueel, vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend te achten is?
g. Zijn er verschillen in de uitvoering van de handhaving door politie en boa's, en in de opvolging en afdoening van de handhaving door het OM en rechters? Zo ja, waar worden die verschillen door verklaard?

In paragraaf 4.1 gaan we eerst in op hoe de interpretatie van de delictsomschrijving in de praktijk plaatsvindt. In paragraaf 4.2 tot en met 4.6 gaan we in op de ervaringen en de resultaten met betrekking tot de verschillende stappen van het werkproces van de handhaving op seksuele intimidatie. Hierbij worden kwantitatieve gegevens (vanuit de politie, het OM en cijfers over afdoeningen) over aantallen gecombineerd met ervaringen van handhavers, OM-medewerkers en rechters over de praktische uitvoerbaarheid. In dit hoofdstuk is verder ook informatie verwerkt afkomstig van een juridische analyse van zaken uit het GPS-systeem van het OM en het e-archief van de rechtspraak. De juridische analyse is uitgevoerd t/m december 2025, en de informatie die daaruit volgt gebruiken we ter duiding van de kwantitatieve data. In de paragrafen zullen we, indien nodig, duidelijk vermelden over welke data het gaat.

4.1 Interpretatie van de delictsomschrijving in de praktijk

4.1.1 Interpretatie door politie, KMar, pilotgemeenten, Slachtofferhulp en Offlimits

Vertegenwoordigers van de politie, KMar, pilotgemeenten, OM, Slachtofferhulp en Offlimits, met wie we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken over implementatie, signaleren aandachtspunten met betrekking tot de interpretatie van de delictsomschrijving van art. 429ter Sr. Alhoewel uit de gesprekken naar voren komt dat de delictsomschrijving taaltechnisch begrijpelijk is, blijft er inhoudelijk interpretatieruimte over. Die ruimte hangt voornamelijk samen met de nieuwheid van het artikel, het ontbreken van jurisprudentie en de openheid van de begrippen.

De bestanddelen 'indringend', 'seksueel benaderd door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen' en 'vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend' worden door de respondenten benoemd als begrippen die ruimte open laten voor interpretatie. Het OM geeft aan dat de term 'indringend' een redelijk nieuw en weinig voorkomend begrip is in het Wetboek van Strafrecht. Hoewel de MvT daaraan enige richting geeft, wordt deze uitleg niet als sluitend beschouwd. Volgens het OM moet vooral jurisprudentie uitwijzen hoe de rechter deze begrippen uiteindelijk inkleurt.

De politie wijst op onduidelijkheid rondom de gedragingen zelf: welke opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen vallen onder de delictsomschrijving? Ook hier wordt verwacht dat de rechtspraak uiteindelijk zal zorgen voor een duidelijkere afbakening. Verder wordt de seksuele lading van een handeling als lastig bewijsbaar ervaren.

Verschillende ketenpartners benoemen de subjectiviteit van de delictsomschrijving. Een respondent benadrukt dat er veel 'subjectieve oordelen' in het artikel zitten en dat wat als grensoverschrijdend wordt ervaren kan verschillen tussen verdachte, slachtoffer en handhaver. Slachtofferhulp bevestigt dit en stelt dat woorden als 'indringend' en 'vernederend' sterk afhankelijk zijn van de individuele beleving van een persoon. Dit wijst erop dat praktijkervaring en meer jurisprudentie nodig zijn om in de praktijk beter te kunnen duiden wanneer er aan de bestanddelen wordt voldaan. Hierbij is het van belang om uitspraken openbaar te publiceren.

Vanwege de interpretatieruimte hebben meerdere partijen maatregelen genomen om uniformiteit in beoordeling te bevorderen. Het OM heeft gespecialiseerde beoordelaars aangewezen die deze zaken behandelen. Bij de politie- en boa-opleidingen is nadrukkelijk aandacht besteed aan de interpretatie van de verschillende bestanddelen. Tegelijkertijd wordt erkend dat verschillen in toepassing niet volledig zijn te voorkomen, wat het belang van jurisprudentie, voor consistentie in toepassing benadrukt.

4.1.2 Interpretatie door rechtsprekende partijen: het OM en de rechters

Uit gesprekken met het OM, rechters, en uit de juridische analyse van de zaken uit het GPS-systeem en het e-archief volgt dat de invulling van de delictsomschrijving steeds concreter wordt, mede op basis van de eerste zaken die aan de rechter zijn voorgelegd. Tegelijkertijd bevestigen deze ervaringen dat de beoordeling van de verschillende bestanddelen sterk contextafhankelijk blijft.

Indringend

In verschillende zaken hebben rechters als criterium voor indringendheid genoemd: een seksuele benadering met een zekere intensiteit, of een sterk overheersende wijze van contact zoeken die kan worden beschouwd als opdringerig. Niet alle vormen van seksueel benaderen zijn indringend. Gedrag dat bedoeld is om contact te leggen of te flirten valt buiten de reikwijdte daarvan. De beoordeling van het bestanddeel 'indringend' is in de praktijk sterk contextafhankelijk. Indringendheid wordt niet alleen bepaald door de (heftigheid van) woorden of gebaren op zichzelf, maar door het geheel van gedragingen en de omstandigheden waaronder deze plaatsvinden. Een enkele opmerking kan onvoldoende zijn, maar zal in combinatie met factoren zoals fysieke nabijheid (het vlak voor, dicht achter of op korte afstand staan van het slachtoffer), het recht in de ogen kijken van het slachtoffer tijdens het maken van een seksuele opmerking, herhaling van opmerkingen of geluiden, of aanvullende gedragingen, zoals aanraken, achtervolgen of het blijven benaderen, als indringend worden aangemerkt. Een simpele opmerking als 'ik vind je leuk' kan indringend worden als de dader tegelijkertijd diens geslachtsdeel aanraakt.

In de meeste zaken is sprake van een samenstel van gedragingen, waarbij verschillende vormen van gedrag – zoals opmerkingen in combinatie met gebaren, fysieke nabijheid of aanrakingen – elkaar versterken. De beoordeling van indringendheid vindt daarmee plaats op basis van het totaalbeeld van de situatie.

Seksuele lading

Uit de bestudeerde zaken blijkt dat het in de praktijk lastig kan zijn om te bepalen of gedrag een seksuele lading heeft. Expliciet seksuele bewoordingen zijn in beginsel voldoende om een uiting als seksueel aan te merken. Toch blijkt dat rechters in sommige gevallen de context zwaarder laten wegen. Zo kunnen seksuele uitlatingen in conflictsituaties worden geïnterpreteerd als uiting van boosheid of algemene scheldtaal in plaats van als seksuele benadering. Daarmee rijst de vraag of de context alleen een seksualiserende werking kan hebben bij minder seksueel expliciete opmerkingen, of dat context ook een expliciet seksuele opmerking juist minder seksueel kan maken. Kennelijke dronkenschap of andere vormen van intoxicatie vormen meestal geen belemmering voor een bewezenverklaring en kwalificaties onder art. 429ter Sr. Ook bij aanrakingen kan de vraag rijzen of deze een seksuele lading hebben. Daarbij speelt geregeld in het bijzonder de vraag of de aanraking toevallig is, waarbij – hoewel voor een bewezenverklaring en kwalificatie geen opzet vereist is – een toevallige aanraking onder omstandigheden kan maken dat de seksuele lading ontbreekt.

Tegelijkertijd worden veruit de meeste expliciet seksuele bewoordingen, zeker in combinatie met gebaren of fysieke toenadering, duidelijk onder de strafbaarstelling gebracht. De beoordeling van de seksuele lading is daarmee niet alleen afhankelijk van de inhoud van de uiting zelf, maar ook van de context waarin deze plaatsvindt.

Opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen

De gedragingen – in de vorm van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen – vormen de concrete invulling van de seksuele benadering. Deze gedragingen zijn geen afzonderlijke bestanddelen, maar geven invulling aan de wijze waarop het strafbare gedrag zich manifesteert.

Uit de praktijk blijkt dat deze gedragingen zelden op zichzelf staan, maar vaak in combinatie voorkomen. Zo gaan seksuele opmerkingen regelmatig gepaard met gebaren, fysieke nabijheid of aanrakingen. Wat verder opvalt is dat een grote variëteit aan gedragingen wordt gebracht onder het bestanddeel 'gebaren'. Van het filmen onder de rokken van vrouwen tot het openen van een bezet pashokje en het lopen met een tot op de enkels afgezakte broek.

Het samenstel van gedragingen speelt bovendien niet alleen een rol bij de vraag of sprake is van een seksuele benadering, maar vormt ook de basis voor de beoordeling van andere bestanddelen. De aard en de context van de gedragingen zijn daarmee medebepalend voor de vraag of het gedrag als indringend en intimiderend kan worden aangemerkt.

Intimiderend

Het voor strafbaarheid vereiste intimiderende aspect komt, zoals gezegd, in de strafbepaling tot uitdrukking in de bestanddelen 'op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend is te achten'.[113] Hiervoor geldt het criterium dat de bejegening *naar algemene maatstaven* (dus geobjectiveerd) als beledigend, vernederend, kwetsend of onterend dient te worden opgevat. Hierbij is de inhoud van de seksuele benadering, maar ook de context waarbinnen deze benadering plaatsvindt van belang. Deze zijn onderling nauw met elkaar verweven. De indringendheid wordt soms in het samenstel van gedragingen gevonden. Uit de onderzochte rechtspraak volgt dat de indringendheid en het intimiderende karakter van de gedraging geregeld op dezelfde omstandigheden worden gegrond. Ondanks het gegeven dat het intimiderende karakter van de benadering objectief dient te worden ingevuld, wordt in sommige vonnissen de aangever (veelal het slachtoffer) aangehaald waar die verklaart dat de uitlating/bejegening door deze persoon als intimiderend, kwetsend of beledigend werd ervaren. Een dergelijke verklaring kan uiteraard bijdragen aan het schetsen van de context waarbinnen de gedraging heeft plaatsgevonden. Wanneer echter uitsluitend, of in overwegende mate, naar de subjectieve ervaring van de aangever wordt verwezen, zonder dat duidelijk wordt uit welke objectieve omstandigheden volgt dat de bejegening naar algemene maatstaven als vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend is te achten, kan dat de motivering kwetsbaar maken.

Openbaar

Waar de gedraging zich op straat voordoet is het duidelijk dat aan het openbaarheidsvereiste is voldaan. Ook een winkel is in de onderzochte rechtspraak als openbaar aangemerkt. In een paar zaken diende de vraag zich aan of opmerkingen gemaakt door een door de politie aangehouden persoon ten tijde van het vervoer naar het politiebureau konden kwalificeren als openbaar.

Werkbaarheid

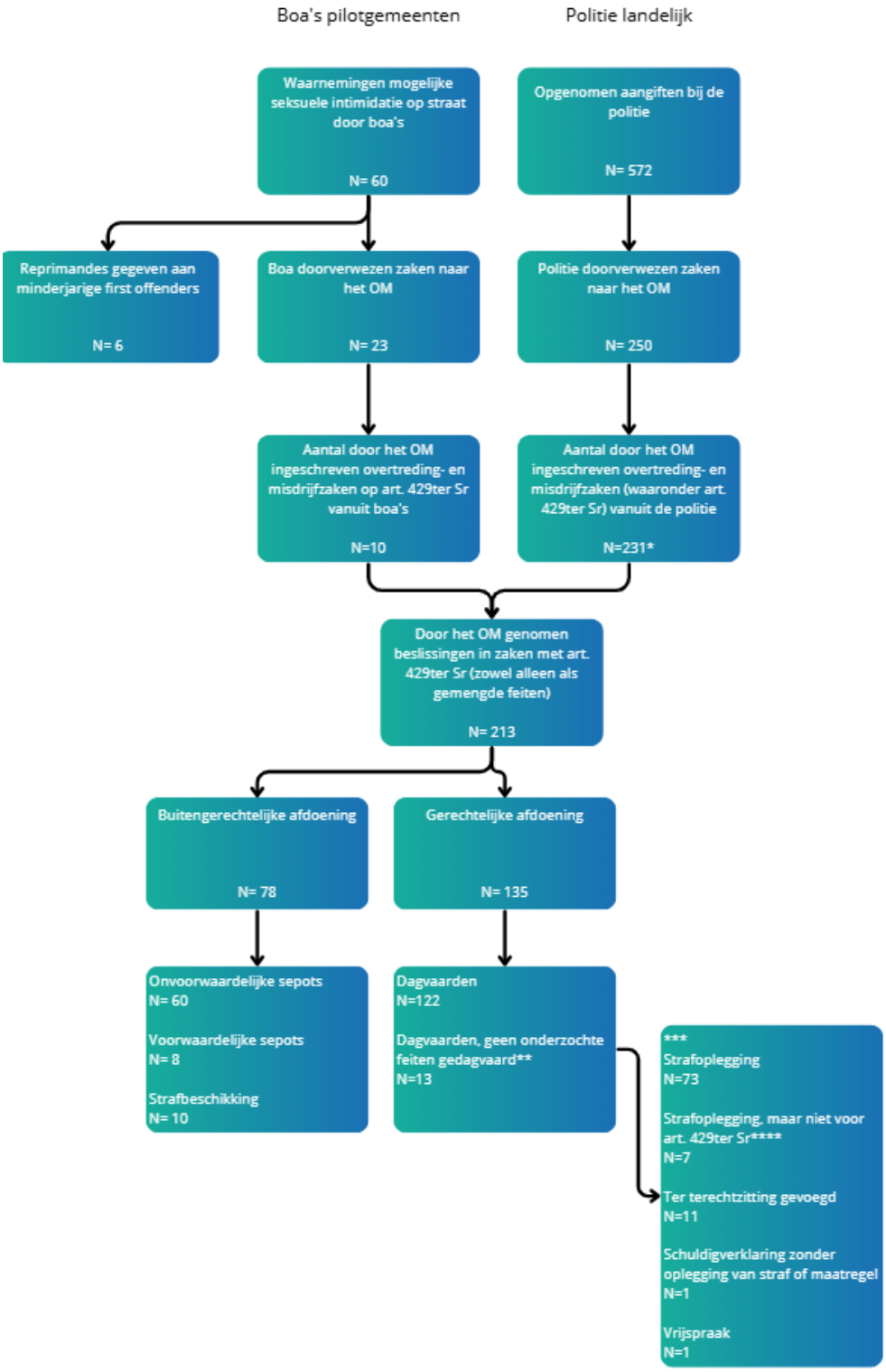
Tot slot volgt uit de openbaar beschikbare rechterlijke uitspraken dat de bepaling over het algemeen werkbaar is. Juist in grensgevallen bestaat behoefte aan verdere verduidelijking via rechtspraak. Door zaken aan de rechter voor te leggen kan een duidelijker interpretatiekader ontstaan, zoals over de invulling van de seksuele lading.

4.2 Waarneming, aangiften, pv's, opvolging en afdoening

In deze paragraaf gaan we in op het aantal waarnemingen en aangiften van handhavende partijen op art. 429ter Sr: de boa's (4.2.1) en de politie (4.2.2). Hieronder wordt in figuur 4.1 een totaaloverzicht gegeven van de volledige doorstroom van zaken vanaf het moment van waarneming/aangifte tot afdoening. Vervolgens reflecteren we op de verschillende stappen in het proces van handhaven en maken we de relatie tussen de uitvoering en resultaten van de handhaving inzichtelijk.
Eerst wordt er gekeken naar de boa's en het aantal waarnemingen en de opvolging daarvan, vervolgens kijken we naar de handhaving door de politie, het aantal meldingen en aangiften en de opvolging daarvan. Daarna geven we een overzicht van de beoordelingen van de pv's door het OM en tot slot analyseren we de buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoeningen.

[113] *Kamerstukken II* 2022/23, r36222, nr. 3, p. 115.

Figuur 4.1 Resultaten handhaving strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar



Bron: De data met betrekking tot het aantal waarnemingen, reprimandes en naar het OM verwezen zaken door boa's komt uit de ontvangen voortgangsrapportage (start pilot t/m februari 2026). De data over het aantal aangiften en doorverwezen zaken naar het OM door de politie is afkomstig uit politiedata (start van de pilot t/m februari 2026). En de cijfers over het aantal door het OM genomen beslissingen en wat daaronder staat in het figuur is OM-data (start pilot t/m april 2026).
* Waaronder 113 zaken die alleen gaan over art. 429ter Sr en 118 gemengde feiten.
** Bij deze zaken heeft het OM uiteindelijk besloten te dagvaarden, maar niet op art. 429ter Sr.
*** Uit de OM-data volgt de afdoening door de rechter in eerste aanleg in 93 zaken. Van de rest van de gedagvaarde zaken is de uitspraak nog onbekend.
**** In deze zaken is de verdachte naast art. 429ter Sr ook andere feiten ten laste gelegd. Voor art. 429ter Sr is de verdachte vrijgesproken, maar voor de andere feiten volgt wel strafoplegging.

Enkele aandachtspunten bij de interpretatie van de cijfers in figuur 4.1:

- De data is afkomstig uit verschillende registratiesystemen: voortgangsrapportages met betrekking tot de inzet van boa's, aangeleverde politiedata, en aangeleverde OM-data. Dit heeft gevolgen voor de aantallen in de verschillende schakels, die niet altijd volledig op elkaar aansluiten.
- Niet alle waarnemingen of aangiften bij boa's en politie leiden tot een doorverwijzing naar het OM, bijvoorbeeld door het ontbreken van voldoende bewijslast, of doordat er bij nader inzien toch niet wordt voldaan aan alle bestanddelen uit het wetsartikel. Hier wordt in hoofdstuk 4.2.1 en 4.2.2 verder op in gegaan.
- De discrepantie tussen het aantal door boa's en politie doorverwezen zaken naar het OM en het aantal bij het OM ingeschreven zaken komt omdat de cijfers afkomstig zijn vanuit verschillende bronnen en niet op exact dezelfde periode betrekking hebben (zie hiervoor de bronnen in de voetnoot).
- De discrepantie tussen het aantal bij het OM ingeschreven zaken en het aantal genomen beslissingen door het OM komt omdat nog niet in alle zaken een beslissing genomen was op het moment van data-verzameling.

4.2.1 Door boa's

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de resultaten van de handhaving door boa's binnen de pilotgemeenten. We kijken naar het aantal actiedagen en beschrijven welke resultaten die opleverden. Ook wordt er gekeken naar verschillen tussen pilotgemeenten in aanpak, inzet en uitkomsten. Hebben deze verschillen in werkwijzen tussen gemeenten invloed op de resultaten?

Sinds de start van de pilot zijn er binnen de pilotgemeenten (door de gemeenten zelf) actiedagen georganiseerd. Het aantal actiedagen en de resultaten tijdens deze actiedagen worden in de onderstaande tabel weergegeven en vervolgens toegelicht.

Tabel 4.1 Aantal georganiseerde actiedagen, waarnemingen, pv's en reprimandes per gemeente

	Aantal actiedagen	Aantal waarnemingen van mogelijke S.I.	Aantal pv's opgesteld	Aantal pv's doorgestuurd naar het OM	Aantal reprimandes	Aantal waarnemingen dat niet heeft geleid tot pv of reprimande
Start juli 2024						
Rotterdam	11	7	4*	4	0	6 (86%)
Utrecht	21	24	3	5	6	15 (63%)
Arnhem	27	14	6	5	0	8 (57%)
Start april 2025						
Almere	12	8	2	2	0	6 (75%)
Dordrecht	7	0	0	0	0	0 (/)
Tilburg	15	7	7***	7	0	0 (0%)
Heerlen**	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Bron: Voortgangsrapportages over de periode start pilot t/m februari 2026

* Eén waarneming/incident leverde vier pv's op.

** Door de late start in Heerlen zijn er nog geen voortgangsrapportages van deze gemeente opgeleverd.

*** Twee van deze pv's zien op dezelfde zaak.

In tabel 4.1 is te zien dat, met uitzondering van Utrecht, het aantal actiedagen in alle pilotgemeenten hoger ligt dan het aantal waarnemingen van (mogelijke) seksuele intimidatie in het openbaar. Ook ligt het aantal actiedagen ver boven het aantal opgestelde pv's. Dat wil zeggen dat niet elke actie een pv of waarneming oplevert.

In gemeenten zijn er meerdere situaties waargenomen waarin aanvankelijk werd gedacht dat er sprake zou kunnen zijn van seksuele intimidatie in het openbaar, maar waarin uiteindelijk is geconcludeerd dat dat niet het geval was. Bijvoorbeeld omdat niet aan alle bestanddelen kon worden voldaan. Deze aantallen zijn weergegeven in de derde kolom van tabel 4.1. Van elke waarneming waarbij de boa oordeelt dat er wél sprake is van seksuele intimidatie in het openbaar is een pv opgemaakt of reprimande gegeven.

In tabel 4.1 is af te lezen dat in elke gemeente meer dan de helft van de waarnemingen niet heeft geleid tot een pv of reprimande. Het aantal opgestelde pv's verschilt per gemeente, en loopt van nul tot zeven pv's. In de onderzochte periode zijn in Arnhem en Tilburg de meeste pv's opgesteld, terwijl dit er in Dordrecht geen zijn. Deze cijfers laten zien dat de inzet van boa's in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk leidt tot het opmaken van een pv. Wanneer het aantal opgestelde pv's wordt afgezet tegen het aantal actiedagen per gemeente, ontstaat een genuanceerder beeld. De gemeenten

Arnhem en Utrecht hebben relatief veel inzet gepleegd, wat tot respectievelijk drie en zes pv's heeft geleid. Utrecht heeft daarnaast ook nog eens zes reprimandes gegeven. Opvallend is dat Tilburg met slechts vijftien actiedagen zeven pv's heeft opgesteld.

In Utrecht vallen twee dingen op. Ten eerste zijn er meer pv's doorgestuurd naar het OM dan er zijn opgesteld. Dit komt doordat in twee gevallen met minderjarigen een reprimande is gegeven, maar ook een oefen-pv is gemaakt. Deze oefen-pv's zijn gedeeld met het OM om ervan te leren. In Arnhem zien we iets vergelijkbaars: daar is één pv niet doorgestuurd naar het OM, omdat deze later is aangepast naar een ander delict, namelijk schennispleging (art. 254b Sr). Ten tweede is Utrecht de enige gemeente die reprimandes heeft opgelegd. Dit gebeurde zes keer. In deze situaties ging het om seksuele straatintimidatie waarbij iemand staande gehouden is. Vervolgens bleek dat het om minderjarigen ging, waardoor is gekozen voor een reprimande in plaats van een pv.

Variatie in aantal actiedagen en capaciteit

Het aantal actiedagen in de praktijk varieert per gemeente. Dit heeft onder andere te maken met de beschikbare capaciteit en de inpassing van acties op seksuele intimidatie in de reguliere werkzaamheden van de boa's binnen de pilotgemeenten. Zo vraagt de grote hoeveelheid aan activiteiten in de zomerperiode veel van de inzet van handhaving. Dit kan er in combinatie met de mindere bezetting vanwege vakanties toe leiden dat er minder acties worden uitgevoerd dan beoogd. Er is dus een duidelijk spanningsveld tussen effectiviteit en beschikbare capaciteit: handhaving op straatintimidatie is het effectiefst op drukke momenten, maar juist dan is de capaciteit vaak beperkt door lagere beschikbaarheid als gevolg van vakanties of inzet bij grote evenementen. Daardoor staat de uitvoerbaarheid onder druk.

Ervaringen van boa's met handhaving op seksuele intimidatie op straat

De boa's vinden dat het handhaven op seksuele intimidatie tijdens de actiedagen over het algemeen goed verloopt met gedreven teams. De boa's schetsen consistent een beeld van sterke onderlinge samenwerking tussen de boa's, intensieve communicatie over het handhaven op seksuele intimidatie en een wil om seksuele straatintimidatie aan te pakken. Dit draagt volgens hen bij aan het succesvol handhaven op art. 429ter Sr.

Ook komt uit de gesprekken met boa's naar voren dat zij signaleren dat seksuele intimidatie geregeld voorkomt in het openbaar vervoer. Tegelijkertijd zijn ze naar eigen zeggen helaas niet bevoegd om binnen het OV hierop te handhaven. Er wordt geopperd dat samenwerking met OV-boa's mogelijk een waardevolle aanvulling kan zijn.

Ervaringen van boa's in de samenwerking met politie

De samenwerking tussen de boa's en politie kenmerkt zich in alle pilotgemeenten door de volgende rolverdeling: boa's zijn primair verantwoordelijk voor de handhaving op seksuele straatintimidatie, en de politie vervult een ondersteunende rol. Tijdens een actiedag kunnen boa's assistentie vragen van de politie. In alle pilotgemeenten geldt dat de politie beschikbaar is voor ondersteuning, bijvoorbeeld bij een dreigende situatie of mogelijke escalatie naar zwaardere strafbare feiten. In de praktijk wordt deze assistentie beperkt en incidenteel ingezet. Boa's stellen dat zij de meeste situaties zelfstandig kunnen afhandelen en dat het vragen om politie-assistentie vooral zou plaatsvinden wanneer er sprake is van een veiligheidsrisico. Wanneer er wel om assistentie wordt gevraagd, ervaren boa's dat de politie snel ter plaatse is en goed optreedt. Verder blijkt uit de gevoerde gesprekken met de boa's dat de samenwerking tussen boa's en politie goed functioneert wanneer assistentie nodig is, maar dat deze samenwerking in de meeste gemeenten vaak beperkt blijft tot deze ondersteuning op afroep. Volgens de boa's liggen er kansen op versterking van de samenwerking; niet zozeer in meer gezamenlijke handhaving op straat, maar in betere informatie-uitwisseling.

Uit de gesprekken met de boa's volgt dat er een beperkte structurele samenwerking is met de politie. In de meeste gevallen bestaat het contact uit het vooraf melden van acties en het kunnen terugvallen op politiecapaciteit indien nodig. Gezamenlijke acties of structurele aanwezigheid van de politie tijdens het handhaven op seksuele intimidatie ontbreekt. Een uitzondering hierop vormt de gemeente Arnhem, waar periodiek gezamenlijke acties worden uitgevoerd tijdens een horecanacht. Ondanks het feit dat structurele aanwezigheid van de politie vaak ontbreekt, benadrukken de boa's dat dit niet als een probleem of belemmering wordt gezien. Een terugkerend punt van aandacht is wel de beperkte informatie-uitwisseling tussen de politie en boa's. Boa's hebben geen toegang tot meldingen van seksuele intimidatie die bij de politie binnenkomen. Uit het werkproces bleek al dat hier geen afspraken over zijn gemaakt. Deze informatie zou volgens de boa's wel een goede informatiebron kunnen zijn voor het bepalen van hotspots en tijdstippen voor acties.

In verschillende gesprekken met de politie wordt benadrukt dat boa's bij de handhaving een belangrijke rol kunnen spelen, met name vanwege het heterdaadkarakter van incidenten van seksuele intimidatie op straat. Omdat boa's gericht

aanwezig zijn in de openbare ruimte, kunnen zij op heterdaad gedragingen waarnemen en vastleggen. Dit is volgens de politie een waardevolle aanvulling op de inzet van de politie.

Verschillen tussen gemeenten in aanpak en uitkomsten

Wanneer we kijken naar de verhouding tussen het aantal actiedagen, waarnemingen, specifieke inzet en het aantal opgelegde pv's en reprimandes, vallen enkele verschillen tussen gemeenten op.

In Rotterdam zijn in de onderzochte periode elf actiedagen georganiseerd. Daarbij zijn zeven mogelijke overtredingen van seksuele intimidatie waargenomen en vier pv's opgesteld (zij het over dezelfde casus). Daarmee ligt het aantal pv's relatief lager dan in andere pilotgemeenten, zoals Arnhem en Tilburg. Dit ondanks het feit dat Rotterdam werkt met de StopApp die speciaal is ontwikkeld voor het melden van seksuele intimidatie in het openbaar en het daarmee in kaart brengen van de problematiek en hotspots. Rotterdam is daarmee de enige gemeente in de pilot die beschikt over een app die volledig is gericht op deze overtreding. Volgens de boa's wordt de app gebruikt door burgers in Rotterdam en levert deze informatie op over de aard, locatie en frequentie van seksuele intimidatie. In dit onderzoek hebben we helaas geen zicht gekregen op het aantal meldingen die via deze app gedaan worden. Onder andere op basis van deze meldingen worden locaties voor de actiedagen bepaald. Andere gemeenten beschikken soms ook over meldmogelijkheden, bijvoorbeeld via algemene gemeentelijke meldpunten.

Dit roept de vraag op in hoeverre het hebben van een specifieke meldapp bijdraagt aan de handhaving. In Rotterdam helpt de app bij het verkrijgen van gerichte informatie over locaties en tijdstippen waarop seksuele intimidatie plaatsvindt. Tegelijkertijd is op basis van de cijfers niet direct vast te stellen dat dit ook leidt tot meer waarnemingen en pv's, in vergelijking met de andere pilotgemeenten. De meerwaarde van de app lijkt daarmee niet te liggen in toenemende handhavingsresultaten.
In Utrecht worden relatief veel waarnemingen gedaan, ook in verhouding tot het aantal actiedagen. Tegelijkertijd leidt een groot deel van deze waarnemingen niet tot een pv of reprimande. Het grote aantal waarnemingen kan komen doordat boa's in Utrecht ook tijdens hun reguliere surveillance handhaven op seksuele intimidatie. Dit is een aantal maanden na de start van de pilot zo afgesproken in de gemeente. Hierdoor signaleren zij mogelijk vaker situaties waarin sprake kan zijn van seksuele intimidatie op straat, maar leidt dit niet altijd tot formeel optreden. In deze gevallen kon uiteindelijk niet aan alle bestanddelen worden voldaan.

In Tilburg hebben alle waarnemingen tot een pv of reprimande geleid. Tilburg zet boa's vooral in op specifieke locaties en momenten, namelijk hotspots en evenementen zoals carnaval of kermis. Mogelijk is tijdens dit soort evenementen seksuele intimidatie op straat sneller waarneembaar, omdat het gaat om veel mensen op één plek: veel potentiële daders en slachtoffers. Dit kan verklaren waarom relatief veel pv's worden opgesteld, ook al is het aantal actiedagen niet heel hoog. De gerichte inzet op specifieke momenten lijkt hier te zorgen voor situaties waarin optreden tegen seksuele intimidatie vaak gebeurt.

Arnhem kent een aanpak waarbij de handhaving op seksuele intimidatie sterk is verweven met de reguliere werkzaamheden van boa's. Zo wordt er gehandhaafd tijdens horecadiensten met de politie en in hotspotwijken, waarbij informatie van de politie wordt gebruikt om te bepalen waar inzet nodig is. Deze samenwerking met de politie lijkt in Arnhem relatief intensief te zijn in vergelijking met andere gemeenten. Daarnaast is het opvallend dat in Arnhem niet alleen speciaal opgeleide boa's, maar ook reguliere boa's bijdragen aan de pilot door mensen te informeren en het onderwerp onder buurtbewoners onder de aandacht te brengen. Kijkend naar de cijfers zien we dat Arnhem de meeste actiedagen heeft (27), maar dat dit relatief weinig waarnemingen van mogelijke seksuele intimidatie in het openbaar heeft opgeleverd (14). Dit kan erop wijzen dat de combinatie van gerichte inzet in de wijken, onder andere ook met reguliere boa's, en de intensievere samenwerking met de politie minder zaken oplevert dan beoogd, maar wellicht wel tot andere resultaten leidt zoals het voorkomen van overtredingen.

In Dordrecht valt op dat er tot dusver geen waarnemingen van seksuele intimidatie zijn geregistreerd. Dit betekent echter niet dat seksuele intimidatie daar niet voorkomt. Hier speelt het beperkt aantal actiedagen in mee. In de periode van september 2025 tot 2026 zijn slechts twee actiedagen georganiseerd. Dit kwam door de beperkte personele bezetting en andere inzet, wat het lastig maakte om meer gezamenlijke actiedagen in te plannen.

Tot slot laat de gemeente Almere zien dat de inzet sterk is afgebakend, met alleen actiedagen tijdens koopavonden. Het aantal opgestelde pv's en waarnemingen van seksuele intimidatie op straat is in vergelijking met andere pilotgemeenten beperkt. Opvallend is dat Almere de enige gemeente is waarvan bekend is dat er structureel jaarlijks budget beschikbaar is voor de handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar. Dit budget is onder andere ingezet voor een extra oplei-

ding in heimelijk observeren en voor de aanschaf van communicatiemiddelen. Hoewel deze investering wijst op een duidelijke prioritering, is in de cijfers niet direct terug te zien dat dit leidt tot meer pv's. Een mogelijke verklaring hiervoor is de begrenzing in tijd en locatie van actiedagen, doordat actiedagen alleen tijdens koopavonden plaatsvinden.

Interpretatieruimte in de praktijk

Zoals hierboven gelezen leiden niet alle waargenomen gevallen van mogelijke seksuele intimidatie door boa's tot een reprimande of pv. Het gaat hier om gedragingen die door de boa's als vervelend worden beoordeeld, maar niet dusdanig dat alle bestanddelen van het artikel waarneembaar waren. Bijvoorbeeld wanneer iemand uitdagend, maar niet expliciet seksueel wordt aangesproken. Dit hangt samen met de interpretatieruimte binnen de delictsomschrijving. Boa's zeggen dat de beoordeling van wat onder seksuele intimidatie in het openbaar valt in de praktijk niet altijd even duidelijk is. Met name de vraag wanneer gedrag als 'indringend' of 'seksueel' kan worden gekwalificeerd en wanneer sprake is van een situatie die als 'vernederend' of 'kwetsend' moet worden beschouwd, laat ruimte voor interpretatie. In de praktijk blijkt het daardoor lastig om vast te stellen of alle bestanddelen aanwezig zijn bij een casus. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde gedragingen buiten strafrechtelijke vervolging vallen, terwijl deze wel door de boa's als onwenselijk worden ervaren. In tabel 4.1 staat meer informatie over deze precieze aantallen. De interpretatieruimte maakt dus dat handhaving in zekere mate afhankelijk is van de inschatting van de boa's.

Boa's lopen er in de praktijk verder tegenaan dat de zwaardere varianten van fysieke vormen van seksuele intimidatie en de lichtere varianten van aanranding dicht bij elkaar liggen. De grens tussen beide is niet altijd scherp, en kan afhankelijk zijn van contextuele factoren, de fysieke intensiteit van de aanraking en meer. Volgens een vertegenwoordiger van Slachtofferhulp is het onderscheid tussen aanranding en seksuele intimidatie een belangrijk aandachtspunt, omdat het verschil grote gevolgen heeft voor slachtoffers, en omdat het een grensvlak is voor boa's waarop ze wel en niet mogen handhaven. Wanneer een zaak als aanranding wordt afgedaan kan een slachtoffer extra rechten hebben, zoals spreekrecht en recht op schadevergoeding, waar dit bij seksuele intimidatie niet het geval is.

De landelijke werkinstructie zegt het volgende over optreden op dit grensvlak: *"de boa kan situaties van strafbare feiten tegenkomen, zoals aanranding, waarvoor de boa niet opsporingsbevoegd is. De boa treedt dan op zoals in de betreffende gemeente is afgesproken en/of neergelegd in interne werkinstructies, procedures of samenwerkingsafspraken, zoals het inroepen van assistentie van de politie."*

Uit de ontvangen data uit de voortgangsrapportages van de pilotgemeenten blijkt dat het in de praktijk beperkt voorkomt dat boa's assistentie van de politie inroepen. In de gemeente Rotterdam is dit één keer gebeurd; dat incident heeft toen ook geleid tot het opmaken van een pv. In Utrecht is twee keer politie-assistentie ingeroepen. De politie bood de boa's toen ondersteuning bij het vaststellen van de identiteit van de staande gehouden verdachte.

Ingezette bevoegdheden boa's in zaken met art. 429ter Sr

In de juridische analyse van zaken uit het GPS-systeem en het e-archief zijn ook zaken onderzocht die door de boa's zijn aangeleverd. In deze zaken beperkten de ingezette bevoegdheden zich, voor zover uit de stukken bleek, tot staandehouding en aanhouding in heterdaadsituaties. In gevallen waarin boa's toegang willen tot camerabeelden (zoals bij NS-stations en winkels) schakelden ze regelmatig de politie in.

In één van de onderzochte zaken, de eerste uitspraak over seksuele intimidatie in het openbaar, heeft de kantonrechter een bruikbaar kader geschetst voor het optreden van boa's in burger. [114] De verdachte liep voorafgaand aan de tenlastegelegde handelingen actief naar twee boa's in burger toe en sprak hen aan. Eén van de boa's gaf duidelijk aan daar niet van gediend te zijn. Vervolgens heeft de verdachte een van de boa's met zijn hand aangeraakt en zijn hand gedurende vijf seconden op het bovenbeen van de andere boa gelegd, op ongeveer tien centimeter afstand van haar heup. Deze handelingen, die in de richting van seksuele intimidatie gaan, zijn niet ten laste gelegd, vermoedelijk om discussie over uitlokking te voorkomen. Bij de opsporing waren meerdere boa's betrokken die in burger optraden en dus niet als opsporingsambtenaar herkenbaar waren. Van de inzet van een lokboa was geen sprake. Omdat deze manier van optreden niet specifiek in wet- of regelgeving is uitgewerkt, beoordeelde de kantonrechter de inzet aan de hand van proportionaliteit en subsidiariteit. De inzet werd proportioneel geacht, omdat het niet-herkenbaar optreden voor de verdachte beperkt ingrijpend is, zijn verdedingsrechten nauwelijks raakt en de privacy van anderen in de openbare ruimte slechts marginaal beperkt. Het optreden is daarnaast ook als subsidiair geacht, omdat het optreden in uniform preventief kan werken, wat opsporing lastiger maakt. Potentiële plegers zijn eerder op hun hoede in de aanwezigheid van handhavers in uniform. De kantonrechter concludeerde daarom dat de inzet van boa's in burger als observant mag.

[114] Rb Rotterdam 2 oktober 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:9612.

4.2.2 Door de politie

In deze paragraaf gaan we in op de rol van de politie bij de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar. Daarbij wordt zowel gekeken naar de wijze waarop de politie invulling geeft aan deze handhaving in de praktijk, als naar de aard en omvang van de meldingen, aangiften en doorverwijzingen naar het OM. Ook staan we stil bij knelpunten die zich voordoen in de opsporing, zoals bewijsproblematiek en interpretatievraagstukken rond de delictsomschrijving en bij kenmerken van zaken die bij het OM in beeld komen.

Aantal gemelde incidenten, aangiften en doorverwijzingen

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de politie blijkt dat de politie bij de handhaving van art. 429ter Sr voornamelijk een reactieve rol inneemt. Ze controleren dus niet actief op seksuele intimidatie in het openbaar. Slachtoffers kunnen wel zelf een incident van seksuele intimidatie in het openbaar melden bij de politie, of er aangifte van doen.

Tussen 1 juli 2024 en februari 2026 zijn bij de landelijke politie in totaal 1345 incidenten van seksuele intimidatie in het openbaar gemeld, waarvan 995 incidenten in de offline context en 350 incidenten online. Van dit totaal aantal meldingen zijn 572 aangiften opgenomen: 465 voor seksuele intimidatie in de openbare fysieke ruimte en 107 voor online seksuele intimidatie. In tabel 4.2 is ook te zien hoeveel zaken de politie uiteindelijk heeft doorverwezen naar het OM: in totaal 250.

Tabel 4.2 Aantal gemelde incidenten en opgenomen aangiften bij de politie

	Aantal gemelde incidenten	Aantal opgenomen aangiften	Aantal zaken doorverwezen naar het OM; percentage doorverwezen zaken n.a.v. aangiften
Seksuele intimidatie online	350	107	20 (18,7%)
- Waarvan binnen pilotgemeenten (1.889.330 inwoners)*	41	16	0 (0%)
- Waarvan buiten pilotgemeenten (16.232.925 inwoners)*	309	91	20 (22%)
Seksuele intimidatie offline	995	465	230 (49,5%)
- Waarvan binnen pilotgemeenten (1.889.330 inwoners)*	205	85	44 (51,8%)
- Waarvan buiten pilotgemeenten (16.232.925 inwoners)*	790	380	186 (48,9%)
Totaal	1345	572	250 (43,7%)

Bron: Ontvangen politie data over de periode start pilot t/m februari 2026

*De percentages onder het kopje “uitsplitsing binnen vs buiten pilotgemeenten” in 4.2.2. zijn berekend aan de hand van deze CBS inwoneraantallen.

De door ons gesproken professionals spreken van lage aantallen (bij het tonen van de door ons ontvangen cijfers). De lage aantallen meldingen en aangiften van online seksuele intimidatie zijn volgens een vertegenwoordiger van Offlimits niet verrassend. Zij zegt dat veel slachtoffers niet weten dat ze aangifte kunnen doen, twijfelen aan het nut daarvan of de stap niet durven te zetten. Het verschil tussen het aantal gemelde incidenten en het aantal aangiften is bovendien aanzienlijk. Dit kan erop wijzen dat slachtoffers het gevoel hebben dat de kans op een succesvolle afhandeling beperkt is, bijvoorbeeld door gebrek aan bewijs. Een mogelijke verklaring volgens politievertegenwoordigers kan ook zijn dat het melden van het incident bij de politie al genoeg voldoening gaf aan het slachtoffer.

Kijkend naar het aandeel van de aangiften dat uiteindelijk wordt doorgestuurd naar het OM, ontstaat het volgende beeld. Van de aangiften op online seksuele intimidatie wordt 18,7 procent doorgestuurd, tegenover 49,5 procent voor seksuele intimidatie offline. In totaal wordt 43,7 procent van alle aangiften doorgestuurd naar het OM. Dit laat zien dat niet alleen een beperkt deel van de meldingen, maar ook van de aangiften uiteindelijk leidt tot strafrechtelijke opvolging, waarbij de uitval in de keten met name groot is bij online seksuele intimidatie.

Opvallend is dat juist online seksuele intimidatie weinig wordt doorgestuurd naar het OM, terwijl professionals stellen dat deze vorm in sommige gevallen beter bewijsbaar is dan seksuele intimidatie op straat. Volgens Offlimits kunnen bijvoorbeeld screenshots of opgeslagen berichten als bewijs dienen. Dit soort bewijs heb je niet bij seksuele intimidatie op straat. Ook een vertegenwoordiger van de politie zegt dat online intimidatie soms makkelijker bewijsbaar is doordat chatberichten of filmpjes beschikbaar kunnen zijn. Bij seksuele intimidatie op straat is bewijs lastiger te verkrijgen. In dergelijke gevallen kijkt de politie bijvoorbeeld of er getuigen of camerabeelden zijn. Deze ontbreken vaak, en mochten er

wel camerabeelden zijn, is het vaak lastig om vast te stellen wat er precies is gezegd en door wie (in het geval van een groep). Gemeentelijke camerabeelden bezitten vaak ook geen audio, en aangezien art. 429ter Sr een overtreding is, mogen er geen andere camerabeelden worden opgevraagd. In de praktijk bemoeilijkt dit het opvolgen van aangiften, met name wanneer de dader onbekend is en er uitsluitend een verklaring van de aangever is. Tegen deze achtergrond is het dus opvallend dat meldingen en aangiften van incidenten van online seksuele intimidatie-zaken minder vaak bij het OM terechtkomen dan meldingen en aangiften van seksuele intimidatie op straat.

Tijdens een van de duidingssessies is besproken dat online seksuele intimidatie in de praktijk vaak niet als een op zichzelf staand feit wordt behandeld. Het maakt geregeld deel uit van een bredere casus, waar ook andere (online) strafbare feiten aan de orde komen. In dergelijke gevallen wordt de zaak niet als overtreding van art. 429ter Sr geregistreerd en vervolgd, maar meegenomen onder een ander, vaak zwaarder strafbaar feit. Dit zou een eventuele verklaring kunnen zijn over waarom online seksuele intimidatie in het openbaar minder zichtbaar is in de door ons ontvangen politiecijfers.

Uitsplitsing binnen vs. buiten pilotgemeenten

In tabel 4.2 laten we een uitsplitsing zien naar het aantal gemelde incidenten en opgenomen aangiften binnen vs. buiten de pilotgemeenten. De cijfers zijn afgezet tegen de inwonersaantallen van de betreffende pilotgemeenten volgens het CBS. De pilotgemeenten vertegenwoordigen gezamenlijk ongeveer tien procent van de totale Nederlandse bevolking. Op basis daarvan zouden we mogen verwachten dat ongeveer tien procent van de aantallen gemelde incidenten en aangiften afkomstig is uit een pilotgemeente. In de praktijk ligt dit aandeel procentueel gezien hoger: namelijk rond de 18 procent van zowel de incidenten als de aangiften komt uit een van de pilotgemeenten.

Dit suggereert dat er in de pilotgemeenten meer incidenten worden gemeld en dat er meer aangiften worden gedaan op seksuele intimidatie in het openbaar dan verwacht. Een kanttekening hierbij is dat de pilotgemeenten stedelijke gemeenten zijn. Dit is relevant, omdat uit CBS-onderzoek[115] blijkt dat seksuele intimidatie op straat vaker voorkomt in stedelijke plekken dan daarbuiten. Zo varieert het percentage jonge vrouwen dat slachtoffer wordt van seksuele intimidatie op straat van circa 55 procent in niet-stedelijke gemeenten tot 75 procent in stedelijke gemeenten. Voor mannen ligt dit percentage tussen de 28 en 38 procent. In de vier grootste steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) zegt zelfs gemiddeld 77 procent van de jonge vrouwen in 2020/2021 op straat lastiggevallen te zijn.

Tegen deze achtergrond kunnen de hogere percentages in de pilotgemeenten deels worden verklaard door hun stedelijke karakter. Daarnaast kunnen ook andere factoren een rol spelen, zoals de verhoogde aandacht voor het thema en de inzet op handhaving door de uitvoering van de pilot. Dit leidt mogelijk tot meer bewustwording en meldingsbereidheid in de pilotgemeenten.

Binnen het aantal door de politie naar het OM doorgestuurde zaken is er verder een uitsplitsing gemaakt naar herkomst (binnen en buiten de pilotgemeenten). Deze aantallen hebben we, zoals eerder genoemd, afgezet tegen de inwonersaantallen volgens het CBS om te bezien of de verdeling in lijn ligt met wat op basis van de inwonersomvang verwacht mag worden. Hieruit blijkt dat bij offline seksuele intimidatie in het openbaar 19 procent van de doorgestuurde zaken afkomstig is uit een pilotgemeente, terwijl op basis van de CBS-inwonersaantallen 10 procent verwacht zou worden. Dit wijst op een procentuele oververtegenwoordiging van zaken uit pilotgemeenten. Zoals hierboven genoemd, vindt er in stedelijke gebieden meer seksuele intimidatie op straat plaats. Dat zou hier dus wederom een mogelijke verklaring kunnen zijn voor de oververtegenwoordiging in de pilotgemeenten.

Twee andere verklaringen zouden kunnen zijn: een oververtegenwoordiging in de pilotgemeenten is enerzijds te verwachten, aangezien politieprofessionals wellicht intensiever zijn geïnformeerd over en betrokken bij de handhaving van seksuele intimidatie in het openbaar door de boa's. Anderzijds kan ook worden verwacht dat het aandeel juist lager is, omdat de politie de handhaving op seksuele intimidatie in het openbaar minder actief oppakt, omdat boa's het ook al doen. Uit de bovenstaande percentages blijkt er meer ondersteuning te zijn voor de eerste verwachting.

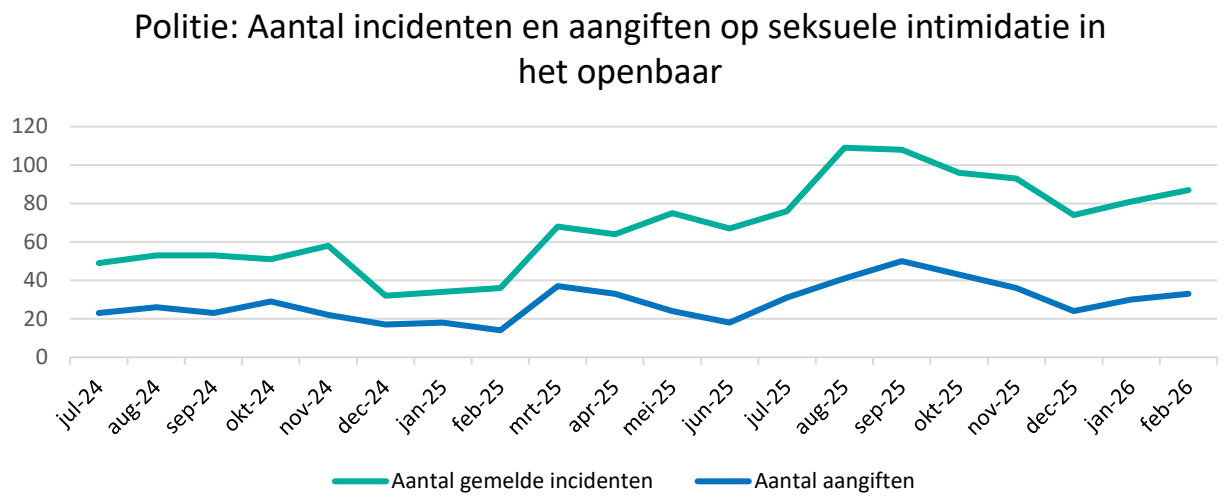
Ontwikkeling in het aantal meldingen en aangiften sinds de start van de pilot

De door de landelijke politie aangeleverde data geeft per maand (van juli 2024 t/m februari 2026) inzicht in het aantal gemelde incidenten en het aantal aangiften van seksuele intimidatie in het openbaar in heel Nederland (figuur 4.2). Daaruit blijkt dat het aantal gemelde incidenten in de loop van de tijd is toegenomen. Een vergelijking tussen bijvoor-

[115] Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Straatintimidatie van jongeren,* 2022, H3 Resultaten, geraadpleegd via https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/straatintimidatie-van-jongeren/3-resultaten

beeld september 2024 (N=53) en september 2025 (N=108) laat een aanzienlijk verschil zien, met een verdubbeling in het aantal meldingen. Dit laat een mogelijke toename van de meldingsbereidheid van slachtoffers zien.

Figuur 4.2 Politie: landelijke cijfers (pilot én niet-pilotgemeenten) over het aantal gemelde incidenten en opgenomen aangiften per maand



Bron: Politie data over de periode start pilot t/m februari 2026

Daarnaast is te zien dat, zoals verwacht, het aantal gemelde incidenten een trend per seizoen volgt. In de wintermaanden liggen de aantallen structureel lager, en in de zomermaanden zijn er juist pieken zichtbaar. Dit patroon sluit aan bij eerdere bevindingen uit gesprekken met boa's, die zeggen dat seksuele intimidatie in het openbaar vaker voorkomt in perioden met mooi weer, wanneer mensen zich vaker buiten en in de openbare ruimte begeven.

Voor het aantal aangiften is een patroon minder duidelijk zichtbaar. Hoewel er mogelijk sprake is van een lichte toename over de tijd, moet deze ontwikkeling met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Tot slot laat een vergelijking tussen pilotgemeenten en niet-pilotgemeenten een vergelijkbare trend zien. Daarom is besloten hier niet afzonderlijk bij stil te staan.

Bewijsproblemen

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de politie volgt dat in de uitvoering van de handhaving bewijs een belangrijke rol speelt. Bij seksuele intimidatie op straat is het vaak lastig om getuigen te vinden en zijn er niet altijd gemeentelijke camerabeelden beschikbaar. Ook wanneer deze beelden er wel zijn, is het niet altijd eenvoudig om vast te stellen wat er precies is gezegd en door wie, zeker wanneer de dader zich in groepsverband bevindt. Hierdoor kan het lastig zijn om de identiteit van de dader te achterhalen en voldoende bewijs te vinden om de zaak strafrechtelijk te onderbouwen. Dit laatste is al helemaal lastig als de verdachte ontkent. Politievertegenwoordigers stellen dat online vormen van seksuele intimidatie in sommige gevallen juist beter te documenteren zijn, bijvoorbeeld wanneer chatberichten, screenshots of videobeelden beschikbaar zijn.

Naast bewijsproblemen speelt ook bij de politie de interpretatie van de delictsomschrijving een rol. Net als de boa's zegt de politie dat het niet altijd even duidelijk is welke gedragingen onder de strafbaarstelling vallen en in hoeverre bijvoorbeeld de seksuele lading en indringendheid objectief kunnen worden vastgesteld. Deze onduidelijkheid werkt door in de beslissing om meldingen om te zetten in aangiften en in de verdere opsporing.

Aantal doorverwijzingen naar het OM

De politie heeft in de periode 1 juli 2024 t/m februari 2026 in totaal 250 zaken met een pv doorgestuurd naar het OM (tabel 4.2). Daarvan hadden 230 zaken betrekking op offline seksuele intimidatie en 20 zaken op online seksuele intimidatie in het openbaar. Wanneer deze aantallen als percentage van het totaal aantal gemelde incidenten worden bekeken, blijkt dat 18,6 procent van de gemelde incidenten uiteindelijk is doorgestuurd naar het OM. Voor seksuele intimidatie offline ligt dit aandeel met 23,1 procent duidelijk hoger dan voor online seksuele intimidatie in het openbaar (5,7%).

Kijkend naar het aandeel van de aangiften dat uiteindelijk wordt doorgestuurd naar het OM, ontstaat het volgende beeld. Van de aangiften op online seksuele intimidatie wordt 18,7 procent doorgestuurd, tegenover 49,5 procent voor

seksuele intimidatie offline. In totaal wordt 43,7 procent van alle aangiften doorgestuurd naar het OM. Dit laat zien dat niet alleen een beperkt deel van de meldingen, maar ook van de aangiften uiteindelijk leidt tot strafrechtelijke opvolging, waarbij de uitval in de keten met name groot is bij online seksuele intimidatie.

Opvallend is dat juist online seksuele intimidatie weinig wordt doorgestuurd naar het OM, terwijl professionals stellen dat deze vorm in sommige gevallen beter bewijsbaar is dan seksuele intimidatie op straat. Volgens Offlimits kunnen bijvoorbeeld screenshots of opgeslagen berichten als bewijs dienen. Dit soort bewijs heb je niet bij seksuele intimidatie op straat. Ook een vertegenwoordiger van de politie zegt dat online intimidatie soms makkelijker bewijsbaar is doordat chatberichten of filmpjes beschikbaar kunnen zijn. Bij seksuele intimidatie op straat is bewijs lastiger te verkrijgen. In dergelijke gevallen kijkt de politie bijvoorbeeld of er getuigen of camerabeelden zijn. Deze ontbreken vaak, en mochten er wel camerabeelden zijn, is het vaak lastig om vast te stellen wat er precies is gezegd en door wie (in het geval van een groep). Gemeentelijke camerabeelden bezitten vaak ook geen audio, en aangezien art. 429ter Sr een overtreding is, mogen er geen andere camerabeelden worden opgevraagd. In de praktijk bemoeilijkt dit het opvolgen van aangiften, met name wanneer de dader onbekend is en er uitsluitend een verklaring van de aangever is. Tegen deze achtergrond is het dus opvallend dat meldingen en aangiften van incidenten van online seksuele intimidatie-zaken minder vaak bij het OM terechtkomen dan meldingen en aangiften van seksuele intimidatie op straat.

Tijdens een van de duidingssessies is besproken dat online seksuele intimidatie in de praktijk vaak niet als een op zichzelf staand feit wordt behandeld. Het maakt regelmatig deel uit van een bredere casus, waar ook andere (online) strafbare feiten aan de orde komen. In dergelijke gevallen wordt de zaak niet als overtreding van art. 429ter Sr geregistreerd en vervolgd, maar meegenomen onder een ander, vaak zwaarder strafbaar feit. Dit zou een eventuele verklaring kunnen zijn over waarom online seksuele intimidatie in het openbaar minder zichtbaar is in de door ons ontvangen politiecijfers.

Ingezette bevoegdheden politie in zaken met art. 429ter Sr

Uit de juridische analyse van de geanalyseerde zaken uit het GPS-systeem en het e-archief blijkt dat, afhankelijk van de aard en de ernst van het delict en de eventuele samenhang met verdenkingen van andere strafbare feiten, de politie in zaken onder art. 429ter Sr verschillende opsporingsbevoegdheden inzet. Basisopsporingshandelingen komen het meest voor, zoals het opnemen van aangiften en getuigenverklaringen, het verhoren van de verdachte, en het toepassen van staandehouding, aanhouding en voorgeleiding bij de rechter-commissaris. Deze bevoegdheden kan de politie ook inzetten bij zaken die niet vallen onder art. 429ter Sr.

Wanneer daarnaast sprake is van een verdenking van een misdrijf, zoals mishandeling of aanranding, kunnen op basis daarvan ook zwaardere opsporingsbevoegdheden worden ingezet. Het gaat daarbij onder meer om inbeslagneming ter waarheidsvinding (art. 94 lid 1 Sv), onderzoek aan telefoons met machtiging van de rechter-commissaris, vorderingen tot verstrekking van camerabeelden (art. 126nda Sv) en het horen van getuigen. Camerabeelden worden in dat kader onder meer gevorderd waar het beeldopnamen van openbare plaatsen betreft, zoals NS-stations, en van bijvoorbeeld winkels.

Aard van de overtreding in zaken met art. 429ter Sr

Op basis van de in het OM zoeksysteem bestudeerde zaken waarin art. 429ter Sr als verdenkingsgrond wordt gehanteerd, kan een aantal kenmerken worden benoemd ten aanzien van de aard van de overtredingen. In de eerste plaats blijkt dat geen van de onderzochte zaken betrekking had op seksuele intimidatie in een online context.

Daarnaast valt op dat in de meeste zaken sprake is van een samenstel van gedragingen. Seksuele opmerkingen staan zelden op zichzelf, maar gaan vaak gepaard met andere omstandigheden zoals fysieke nabijheid en van gedragingen, zoals gebaren, aanraking of achtervolging. In gevallen waarin uitsluitend sprake is van verbale uitingen, kan herhaling van de opmerkingen een rol spelen bij de beoordeling van de ernst en indringendheid.

Wat betreft de verschillende verschijningsvormen van het gedrag blijkt dat het maken van geluiden in de in het OM-zoeksysteem bestudeerde zaken niet zelfstandig voorkomt, maar steeds in combinatie met andere gedragingen. Gebaren kunnen daarentegen op zichzelf al voldoende zijn voor een tenlastelegging; in sommige zaken bestaat de verdenking uitsluitend uit seksuele gebaren, zonder aanvullende verbale uiting.

Tot slot blijkt dat de context en de combinatie van gedragingen bepalend zijn voor de kwalificatie van het gedrag als seksueel en indringend, waarbij afzonderlijke gedragingen vaak pas in samenhang een strafbaar karakter krijgen. Op basis van de geanalyseerde zaken kan geen duidelijk verschil worden vastgesteld in de aard van de gedragingen tussen zaken die door boa's zijn aangeleverd en zaken die door de politie zijn aangebracht.

Vrouwen als slachtoffer

Uit de juridische analyse van de zaken uit het GPS-systeem en het e-archief volgt verder dat slachtoffers in veruit de meeste gevallen vrouwen zijn. Opvallend is dat een aanzienlijk deel van de zaken betrekking heeft op situaties waarin vrouwen slachtoffer worden van seksuele intimidatie tijdens hun werk. Het gaat daarbij onder meer om medewerkers in winkels, horeca, zorg, openbaar vervoer en beveiliging, waaronder ook (veel) politieagenten en boa's. Zij worden tijdens het uitvoeren van hun werkzaamheden geconfronteerd met seksuele opmerkingen of ongewenste toenadering. Daarnaast zijn er meerdere zaken waarin vrouwen slachtoffer worden van seksuele intimidatie in het openbaar vervoer.

Hoewel vrouwen veruit het vaakst slachtoffer zijn, komen mannelijke slachtoffers ook voor.

Regelmatig overlastgevende personen

Tot slot blijkt uit de juridische analyse van de zaken uit het GPS-systeem en het e-archief dat een aanzienlijk deel van de verdachten bestaat uit personen die vaker betrokken zijn bij overlastsituaties en in dat verband al bekend zijn bij de politie. Het gaat hierbij onder meer om personen die ook in beeld zijn (of waren) vanwege andere feiten, zoals winkel- en fietsdiefstal, belediging van ambtenaren of openbare dronkenschap. In deze zaken lijkt geregeld sprake te zijn van problematiek, zoals verslaving of schulden.

In zaken waarin verdachten onder invloed van alcohol of drugs verkeren of anderszins verward gedrag vertonen, komt het voor dat zij seksuele opmerkingen maken tegen vrouwelijke handhavers, zoals boa's of politieagenten, tijdens een controle of ander contactmoment. Deze gedragingen bevinden zich vaak op het grensvlak tussen seksuele benadering en algemene overlast of belediging. In de praktijk leidt dit tot afwegingsvraagstukken voor handhavers over de juiste kwalificatie van het gedrag.

4.2.3 Beoordeling pv's door het OM

In deze paragraaf geven we de verhouding tussen de verschillende wijzen van afdoening weer in zaken waarin art. 429ter Sr op enig moment (mede) als verdenkingsgrond is gehanteerd. De kwantitatieve data is afkomstig uit aangeleverde cijfers van het OM. De duiding op deze cijfers is gebaseerd op een door ons uitgevoerde juridische analyse van de OM-strafbeschikkingen. Daarbij is aan de hand van een lijst met parketnummers onderzocht op welke wijze het OM processen-verbaal beoordeelt en zaken afdoet en zijn de uitspraken met betrekking tot de verschillende zaken onderzocht. Met deze analyse is inzicht verkregen in de wijze waarop het OM pv's beoordeelt en afdoet. Zoals eerder genoemd, de OM-data is gebaseerd op de doorlooptijd: start pilot t/m april 2026 en de juridische analyse: start pilot t/m december 2025.

Bij de beoordeling van processen-verbaal kan het OM verschillende afdoeningsbeslissingen nemen. In de eerste plaats kan het OM besluiten een zaak te seponeren. Dit kan zowel een onvoorwaardelijk sepot betreffen, waarbij de zaak niet verder wordt vervolgd, als een voorwaardelijk sepot, waarbij van vervolging wordt afgezien onder bepaalde voorwaarden. Daarnaast kan het OM een zaak buitengerechtelijk afdoen door het opleggen van een strafbeschikking of een Halt-afdoening bij jongeren t/m 23 jaar. In andere gevallen wordt de zaak via een gerechtelijke afdoening aan de rechter voorgelegd, bijvoorbeeld om meer duidelijkheid te verkrijgen over de toepassing van de strafbepaling in concrete situaties. In tabel 4.3 is een overzicht weergegeven van de verschillende afdoeningen in zaken met art. 429ter Sr als verdenkingsgrond op basis van de aangeleverde OM-data.

Tabel 4.3 Verdeling van afdoeningen door het OM in zaken met art. 429ter Sr (zowel alleen als gemengde feiten)

Afdoening/type zaak	Alleen onderzochte feiten*	Gemengde feiten*	Totaal
Dagvaarden	44	78	122
Dagvaarden, geen onderzochte feiten gedagvaard**	0	13	13
OM-strafbeschikking	8	2	10
Onvoorwaardelijke sepots	47	13	60
Voorwaardelijke sepots	4	4	8
Totaal	103	110	213

Bron: OM-data over de periode start pilot t/m april 2026

* Met 'alleen onderzochte feiten' wordt gedoeld op zaken die alleen betrekking hebben op art. 429ter Sr. Gemengde feiten zijn zaken waar naast art. 429ter Sr ook een ander delict is ten laste gelegd.

** Bij deze zaken heeft het OM uiteindelijk besloten te dagvaarden, maar niet op art. 429ter Sr. In deze gevallen is bijvoorbeeld op schennis gedagvaard.

Onvoorwaardelijke sepots in zaken met art. 429ter Sr

Bij onvoorwaardelijke sepots speelt de aanwezigheid van bewijs in de eerste plaats een belangrijke rol. Zaken worden met name geseponeerd wanneer de verdachte ontkent en er geen aanvullend steunbewijs beschikbaar is, zoals getui-

genverklaringen of camerabeelden. In die gevallen is het lastig om het samenstel van gedragingen en de context waarin deze hebben plaatsgevonden goed vast te stellen. De kans op een sepot is bovendien groter wanneer verwacht wordt dat de verdachte niet ter zitting zal verschijnen om een verklaring af te leggen, bijvoorbeeld wanneer een (niet-Nederlandse) verdachte geen bekende woon- of verblijfplaats heeft of inmiddels Nederland heeft verlaten.

Daarnaast wordt onder meer beoordeeld of de gedraging kan worden gekwalificeerd als een seksuele benadering in de zin van art. 429ter Sr. In situaties waarin twijfel bestaat over de seksuele lading of de indringendheid van de gedraging, kan dit aanleiding zijn om het feit niet strafbaar te achten. De context waarin de gedraging heeft plaatsgevonden speelt hierbij een belangrijke rol. Ook twijfel over de betrouwbaarheid van de verklaring van het slachtoffer kan hierbij een rol spelen. Zo is het voorgekomen dat meldingen van ongewenste aanrakingen hebben geleid tot seponering, omdat uit beschikbare beelden of verklaringen onvoldoende bleek dat de gedraging een duidelijke seksuele lading had. In dergelijke gevallen was het onduidelijk of de aanraking een seksuele intentie had, of dat het toevallig of niet-seksueel bedoeld was (als begroeting).

Ook de kwaliteit van het proces-verbaal is van belang voor de initiële beoordeling door het OM. Voor de toepassing van art. 429ter Sr is een concrete beschrijving van de gedragingen en de omstandigheden waaronder deze hebben plaatsgevonden noodzakelijk. Wanneer deze informatie onvoldoende specifiek of volledig is vastgelegd, kan dit de beoordeling en vervolgbaarheid van de zaak bemoeilijken. Processen-verbaal van boa's worden doorgaans eerst met een parketsecretaris besproken, nagekeken en zo nodig gecorrigeerd voordat ze worden ingestuurd. Dit hangt samen met het feit dat boa's over het algemeen minder ervaring hebben met het opmaken van processen-verbaal. De kwaliteit van deze pv's wisselt, waarbij de feitelijke context niet altijd voldoende concreet wordt beschreven.

In de praktijk blijkt dit bijvoorbeeld uit ervaringen bij de gemeente Rotterdam, waar bij twee van de vier pv's problemen met de kwaliteit zijn geconstateerd. Deze waren wel herstelbaar, maar het OM gaf aan dat deze boa-pv's meer tijd kostten dan vergelijkbare politiezaken. In dit specifieke geval betrof het een kantonrechterszaak waarbij twee pv's tweemaal moesten worden gewijzigd. Dit kwam doordat de taal van de verdachte in de pv's onjuist was genoteerd. Het proces duurde hierdoor langer, omdat tijd nodig was om vast te stellen wat de taal van de verdachte was. Daarentegen gaf het OM aan dat in de gemeente Arnhem de werkbelasting in verhouding niet groter was dan bij de beoordeling van niet-boa pv's. De gemeente Utrecht heeft in twee gevallen, waarbij het om minderjarigen ging, een zogenoemd 'oefen-PV' is opgesteld en ter lering is voorgelegd aan het OM.

Voorwaardelijke sepots in zaken met art. 429ter Sr

Voorwaardelijke sepots doen zich voor in situaties waarin het OM de zaak in beginsel technisch vervolgbaar acht, maar om opportuniteitsredenen kiest voor afdoening onder voorwaarden. Deze beslissing hangt veelal samen met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Zo kan dit verband houden met psychische problematiek en het feit dat de verdachte reeds was opgenomen in een zorgtraject, waardoor verdere behandeling de voorkeur kreeg boven strafrechtelijke vervolging.

4.2.4 Buitengerechtelijke afdoening

In deze paragraaf gaan we in op de buitengerechtelijke afdoening. De informatie in deze paragraaf is afkomstig uit de juridische analyse van de zaken uit het GPS-systeem.

In de praktijk zien we dat niet alle zaken met een buitengerechtelijke afdoening door het OM worden afgedaan. Zaken worden ook nog steeds doorgestuurd aan de rechter wanneer een buitengerechtelijke afdoening niet passend wordt geacht. Dit is met name het geval wanneer behoefte bestaat aan een inhoudelijk oordeel van de rechter, bijvoorbeeld om meer duidelijkheid te krijgen over de toepassing van art. 429ter Sr. Daarnaast worden zaken eerder aan de rechter voorgelegd wanneer sprake is van een aangifte of wanneer een handhaver zelf slachtoffer is, waardoor een strafbeschikking minder voor de hand ligt.

Strafbeschikkingen in zaken met art. 429ter Sr

Het OM kan onder bepaalde wettelijke voorwaarden ook strafbeschikkingen opleggen. In tien van de 213 zaken onder art. 429ter Sr is gekozen voor een strafbeschikking. Dit kan een geldboete zijn. Uit de juridische analyse van de afdoeningen uit het GPS-systeem blijkt dat de hoogte van deze boetes varieerde afhankelijk van de aard en de ernst van de gedraging en lag in de onderzochte zaken veelal tussen circa €180 en €350. Lagere boetes werden met name opgelegd bij een combinatie van minder indringende, verbale gedragingen, terwijl hogere boetes voorkwamen bij meer fysieke of indringende vormen van seksuele benadering.

Halt-afdoeningen in zaken met art. 429ter Sr

In de geanalyseerde zaken zijn geen Halt-afdoeningen aangetroffen. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat minderjarigen first offenders bij seksuele intimidatie op straat een reprimande krijgen, waardoor Halt niet in beeld komt.

4.2.5 Gerechtelijke afdoening

De bevindingen in deze paragraaf zijn gebaseerd op twee databronnen die elkaar aanvullen, maar betrekking hebben op verschillende perioden. Enerzijds maken we gebruik van de informatie afkomstig uit de juridische analyse, die loopt t/m december 2025. Deze analyse biedt verdiepend inzicht in de wijze waarop rechters zaken beoordelen, motiveren en sanctioneren. In totaal zijn er door ons twaalf zaken geanalyseerd. Anderzijds is gebruikgemaakt van de door het OM aangeleverde kwantitatieve data over de afdoening van zaken door rechters in eerste aanleg. Deze data heeft betrekking op de periode vanaf de start van de pilot t/m april 2026. Het kopje 'uitkomsten in de voorgelegde zaken met art. 429ter Sr', inclusief tabellen 4.4 en 4.5 is uitsluitend gebaseerd op deze OM-data, de overige bevindingen in deze paragraaf zijn afkomstig uit de juridische analyse van de twaalf zaken uit het e-archief.

Beoordeling door de rechter

Wanneer zaken door het OM aan de rechter worden voorgelegd, volgt een beoordeling van de feiten en omstandigheden door de rechter. Uit de geanalyseerde zaken blijkt dat rechters bij de beoordeling van zaken onder art. 429ter Sr de verschillende bestanddelen van de strafbaarstelling in onderlinge samenhang beoordelen. Daarbij wordt gekeken naar het geheel van gedragingen en de context waarin deze hebben plaatsgevonden. Factoren zoals de aard van de gedragingen en de omstandigheden van het geval spelen hierbij een belangrijke rol.

De beoordeling van de bestanddelen vindt plaats aan de hand van een objectieve maatstaf. Dit betekent dat niet de subjectieve beleving van het slachtoffer doorslaggevend is (of zelfs in juridische zin relevant), maar of het gedrag naar algemene maatstaven als indringend, seksueel en intimiderend kan worden aangemerkt. De context waarin de gedraging plaatsvindt kan hierbij een rol spelen.

Rechters kennen in hun beoordeling gewicht toe aan het samenstel van gedragingen. In zaken waarin geen veroordeling volgt, hangt dit vaak samen met onvoldoende bewijs of met de beoordeling dat de gedraging niet als voldoende seksueel of indringend kan worden aangemerkt.

Straftoemeting en wettelijke kaders

De aard en de hoogte van de op te leggen sancties hangen samen met de ernst van de gedraging en de omstandigheden van het geval. Meer indringende of fysieke gedragingen leiden over het algemeen tot zwaardere sancties dan enkel verbale uitlatingen. Hogere boetes komen voor bij meer indringende of fysieke vormen van benadering, zoals ongewenste aanrakingen of andere expliciet seksuele handelingen. Dit sluit aan bij het beeld dat de zwaarte van de sanctie samenhangt met de mate van indringendheid en de context van het gedrag. Ook de kwetsbaarheid van het slachtoffer kan hierbij een rol spelen. Verder kunnen persoonlijke omstandigheden van de verdachte, zoals diens financiële situatie, invloed hebben op de keuze voor een bepaalde strafsoort of -maat, bijvoorbeeld een taakstraf in plaats van een geldboete.

Het wettelijke strafmaximum voor overtreding van art. 429ter Sr bedraagt drie maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie. Deze strafhoogte past bij de kwalificatie als overtreding, maar ligt hoger dan bij andere overtredingen die betrekking hebben op overlastgevend gedrag in de publieke ruimte, zoals straatschenderij, hinderlijk volgen en openbare dronkenschap. Hiermee wordt de extra strafwaardigheid van seksuele intimidatie tot uitdrukking gebracht.
In de praktijk blijkt dat de hoogte van opgelegde geldboetes varieert afhankelijk van de ernst en de aard van de gedraging.

Daarnaast kunnen in zaken ook (deels) voorwaardelijke sancties worden opgelegd, zoals voorwaardelijke hechtenis. Deze functioneren als een preventief middel, waarbij de straf alsnog ten uitvoer kan worden gelegd wanneer de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt. Bij de straftoemeting spelen ook factoren een rol zoals de relatieve nieuwheid van de strafbepaling en de houding van de verdachte, bijvoorbeeld in de vorm van spijtbetuiging. Hierdoor kan een lagere straf worden opgelegd.

Uitkomsten in de voorgelegde zaken met art. 429ter Sr

Deze wijze van beoordelen door rechters komt tot uiting in de uitkomsten van de voorgelegde zaken. Op basis van de door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken op art. 429ter Sr blijkt dat in totaal 93[116] zaken tot een eindbeslissing zijn gekomen. Het gaat hier om een totaaltelling, waardoor geen onderscheid kan worden gemaakt tussen zaken die door de politie of door boa's zijn aangeleverd. In 39 zaken ging het uitsluitend om seksuele intimidatie-zaken en in 54 zaken was er sprake van meerdaadse samenloop met andere delicten. In het merendeel van de zaken (73) werd een straf opgelegd. Zie tabel 4.4 voor meer informatie over de door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken naar eindbeslissing.

Tabel 4.4 Door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken naar eindbeslissing.

	Strafoplegging	Strafoplegging, maar niet voor art. 429ter Sr*	Ter terechtzitting gevoegd	Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	Vrijspraak	Totaal
Zaken die alleen betrekking hadden op art. 429ter Sr	34	0	3	1	1	39
Zaken die naast art. 429ter ook op andere feiten betrekking hadden	39	7	8	0	0	54
Totaal	73	7	11	1	1	93

Bron: OM-data over de periode start pilot t/m april 2026

* In deze zaken is de verdachte naast art. 429ter Sr ook andere feiten ten laste gelegd. Voor art. 429ter Sr is de verdachte vrijgesproken, maar voor de andere feiten volgt wel strafoplegging.

Zoals in tabel 4.4 weergegeven, zijn in totaal 39 zaken afgedaan die uitsluitend betrekking hadden op art. 429ter Sr. Het aantal opgenomen sancties in tabel 4.5 ligt hoger, omdat in sommige zaken meerdere sancties zijn opgelegd. Op basis van de OM-data is niet te achterhalen welke combinaties van sancties per zaak zijn opgelegd.

Wanneer wordt gekeken naar de aard van de opgelegde sancties in zaken die alleen betrekking hebben op art. 429ter Sr, blijkt dat in 23 zaken een geldboete is opgelegd, met een gemiddelde hoogte van 294 euro. In tien zaken werd een (al dan niet gedeeltelijk voorwaardelijke) vrijheidsstraf opgelegd, met een gemiddelde duur van dertien dagen. Ook zijn er door de rechter in eerste aanleg drie zaken afgedaan met een werkstraf en acht met een schadevergoedingsmaatregel. Zie tabel 4.5 voor een overzicht.

Tabel 4.5 Aantal opgelegde, en gemiddelde, straffen en maatregelen bij door de rechter in eerste aanleg afgedane zaken die alleen betrekking hadden op art. 429ter Sr.

	Aantal	Gemiddeld bedrag/duur straf
Geldboete (kan geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk zijn)	23	294 euro
Vrijheidsstraf (kan geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk zijn)	10	13 dagen
Schadevergoedingsmaatregelen	8	Tussen 150 – 400 euro
Werkstraffen	3	
Totaal	44	

Bron: OM-data over de periode start pilot t/m april 2026

Immateriële schadevergoeding in zaken met art. 429ter Sr

Uit de geanalyseerde zaken tot en met december 2025 blijkt dat ook in latere zaken (na maart 2025) immateriële schadevergoedingen zijn toegekend. De toekenning van immateriële schadevergoeding lijkt met name plaats te vinden bij meer indringende of vernederende vormen van gedrag, zoals ongewenste aanrakingen of expliciet seksueel getinte handelingen. Ook de kwetsbaarheid van het slachtoffer kan hierbij een rol spelen.

De toegekende totale schadevergoeding varieert in de praktijk doorgaans tussen ongeveer €150 en €400, afhankelijk van de ernst van de gedraging en de omstandigheden van het geval.

[116] Uit de OM-data volgt dat 135 zaken naar de rechter zijn doorgestuurd. Uit dezelfde OM-data is van 93 zaken de afdoening bekend. Over de overige 42 zaken was op het moment van data-ontvangst nog geen eindbeslissing.

Tegelijkertijd blijkt dat de onderbouwing van deze schadevergoedingen niet altijd eenduidig is. Voor toekenning van immateriële schadevergoeding is vereist dat sprake is van één van de in art. 6:106 BW genoemde gronden, zoals aantasting in de persoon, aantasting van de eer of goede naam, of het oogmerk om immateriële schade toe te brengen. In de praktijk lijkt de grond 'aantasting in de persoon', in de vorm van toegebracht geestelijk letsel, een rol te spelen. In zaken wordt niet altijd expliciet gemaakt in hoeverre sprake is van dergelijk letsel. Dit roept de vraag op in hoeverre dergelijke motiveringen stand zouden houden in hoger beroep of cassatie, gezien de in dit verband strikte rechtspraak van de Hoge Raad. Daarnaast blijkt dat in zaken ook een schadevergoeding kan worden toegekend wegens aantasting van de eer en goede naam van het slachtoffer, bijvoorbeeld op grond van art. 6:106 lid 1 sub b BW.

Beoordeling boa-zaken

Uit de voortgangsrapportages weten we dat er in ieder geval zes boa-zaken aan de rechter zijn voorgelegd: één uit Rotterdam, twee uit Utrecht, twee uit Arnhem en één uit Almere. Van een aantal van deze zaken weten we hoe de rechter in eerste aanleg de zaak heeft afgedaan. Zo heeft de rechter bij een boa-zaak uit Rotterdam een geldboete van 280 euro opgelegd, waarvan 180 euro voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren, en bij een boa-zaak uit Arnhem een geldboete van 200 euro waarvan 100 euro voorwaardelijk, met een proeftijd van twee jaren.

4.3 Deelconclusie

Met de in dit hoofdstuk weergegeven informatie met betrekking tot de werkwijze, de implementatie en de interpretatie van de delictsomschrijving beantwoorden we onderzoeksvraag 1 en de daarbij horende deelvragen:

1. Hoe verloopt de uitvoeringspraktijk van de strafbaarstelling en wat zijn de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?

Hieronder beantwoorden we deze hoofdvraag aan de hand van de in de inleiding genoemde deelvragen.

1a. Welke afweging maken handhavers in de praktijk ten aanzien van de reikwijdte van de strafbaarstelling, oftewel: hoe interpreteren zij de delictsomschrijving in de praktijk?

Handhavers moeten bij het bestanddeel 'seksueel benaderen door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen' beoordelen of een gedraging onder seksuele intimidatie valt of onder een ander strafbaar feit met een seksuele aard, zoals aanranding. Boa's stellen dat ze tijdens het surveilleren tijd kwijt zijn aan deze kwalificatievraag. De afweging betreft hier met name de aard en de intensiteit van de aanraking. Wanneer is er bij een dergelijke aanraking sprake van seksuele intimidatie en wanneer van aanranding? Deze kwalificatievraag is van belang, aangezien boa's alleen bevoegd zijn tot handhaven op seksuele intimidatie in het openbaar.

Daarnaast biedt het bestanddeel 'indringend' ruimte voor interpretatie. Handhavers moeten beoordelen of een gedraging voldoende indringend is om strafbaar te zijn. In grensgevallen, denk hierbij bijvoorbeeld aan eenmalige opmerkingen, wordt vaak afgezien van het opmaken van pv.

Uit de praktijk blijkt dat handhavers vooral afwegingen maken rondom de kwalificatie van gedragingen en de bewijsbaarheid van bestanddelen, waarbij twijfel vaak leidt tot terughoudendheid in de handhaving. In de praktijk lopen boa's er bijvoorbeeld tegenaan dat zwaardere varianten van fysieke vormen van seksuele intimidatie en de lichtere varianten van aanranding dicht bij elkaar liggen. Hoewel in de MvT nadere uitleg wordt gegeven over deze bestanddelen, en daarbij ook het onderscheid tussen aanranding en seksuele intimidatie, blijkt deze uitleg onvoldoende om alle interpretatievragen en twijfel onder de handhavers weg te nemen.

Het OM en de rechters interpreteren de bestanddelen in het wetsartikel vooral contextgericht en in onderlinge samenhang. De beoordeling van de delictsomschrijving gebeurt zelden op basis van één losse gedraging, in plaats daarvan wordt gekeken naar het totaalbeeld van gedrag en omstandigheden. Indringendheid ontstaat bijvoorbeeld vaak pas door een combinatie van gedragingen (herhaling), de seksuele lading hangt niet alleen af van de woorden zelf, maar ook de situatie. Incidenten met alleen seksueel getinte en intimiderende opmerkingen komen niet in zaken 429ter Sr terecht. Het intimiderende criterium (vreesaanjagend, vernederend, kwetsend, of onterend) wordt objectief getoetst, maar in de praktijk speelt de beleving van het slachtoffer vaak wel een rol in de onderbouwing.

1b. Hoe verloopt de samenwerking tussen boa's en politie in de pilotgemeenten?

De samenwerking tussen boa's en politie in de pilotgemeenten verloopt overwegend goed, maar is voornamelijk ondersteunend van aard. De boa's zijn primair verantwoordelijk voor het handhaven op seksuele intimidatie binnen de pilotgemeenten. Indien nodig, kunnen ze de politie inschakelen voor assistentie bij bijvoorbeeld een dreigende situatie. In de praktijk zien we echter dat deze ondersteuning niet of nauwelijks nodig is en wordt ingezet. Er is weinig sprake van gezamenlijke handhaving, met uitzondering van enkele lokale initiatieven. In de gemeente Arnhem zijn er bijvoorbeeld periodiek gezamenlijke acties tijdens horecanachten. Hierin is deze gemeente een uitzondering.

Ondanks het ontbreken van structurele samenwerking tussen boa's en politie, wordt dit niet als probleem ervaren door de boa's. Een belangrijk aandachtspunt binnen de samenwerking betreft echter de beperkte informatie-uitwisseling. De seksuele intimidatie-meldingen die binnenkomen bij de politie worden bijvoorbeeld niet gedeeld met de boa's, terwijl deze informatie kan helpen bij het bepalen van locaties en tijdstippen voor handhavingsacties. Daarnaast wordt het ontbreken van een gedeeld registratiesysteem als gemis ervaren. Dit speelt met name bij het geven van reprimandes aan minderjarige first offenders. De boa's kunnen namelijk niet weten of de verdachte al een eerdere waarschuwing heeft gehad door de politie, en andersom geldt hetzelfde. Overigens is het voor boa's ook niet mogelijk te achterhalen of een verdachte in een andere pilotgemeente al een reprimande heeft gehad.

1c. Hoe vaak wordt processen-verbaal (pv's) opgemaakt door zowel de boa's in de pilotgemeenten als door de politie?

Boa's hebben sinds de start van de pilot t/m februari 2026 in de pilotgemeenten per gemeente tussen de nul en zeven pv's opgemaakt. Naast de omvang van de inzet zijn er andere factoren van invloed op de uitkomsten van de boa-handhaving. Mogelijk is samenwerking met de politie ook zo'n factor. We zien namelijk in de data dat de gemeente Arnhem een van de twee gemeenten met zes boa-pv's is, en ook weten we dat er in Arnhem sprake is van een relatief intensievere samenwerking met de politie, o.a. door de gezamenlijke handhaving tijdens horecanachten. Ook is er in Arnhem sprake van een combinatie van gerichte inzet: betrokkenheid van reguliere en speciaal opgeleide boa's. Mogelijk is dat van invloed op het aantal opgestelde pv's.

Bij de politie is het volgende beeld zichtbaar: van 1345 gemelde incidenten (995 incidenten in de offline context en 350 incidenten online) leiden 250 zaken (18,6%) tot een pv dat wordt doorgestuurd naar het OM. Van de opgenomen aangiften wordt uiteindelijk 43,7% doorgezet naar het OM.

Uit de politiedata blijkt verder dat het aantal gemelde incidenten in de tijd toeneemt. Dit wijst mogelijk op een grotere bekendheid over de mogelijkheid tot het melden of doen van aangifte bij seksuele intimidatie en/of een groeiende meldingsbereidheid onder slachtoffers. Ook is er een patroon zichtbaar: in de wintermaanden ligt het aantal meldingen lager, en in de zomermaanden hoger. Dit sluit aan bij bevindingen uit de praktijk, waarin is aangegeven dat seksuele intimidatie in het openbaar vaker voorkomt wanneer mensen zich meer in de fysieke openbare ruimte begeven door mooi weer. Voor het aantal aangiften is een dergelijk patroon minder zichtbaar.

1d. Wat is de aard van de overtredingen waarop pv wordt opgemaakt?

De overtredingen waarop wordt gehandhaafd kenmerken zich meestal door een combinatie van gedragingen. Een zaak is zelden gebaseerd op slechts één gedraging. Vaak gaat het om seksuele opmerkingen die gepaard gaan met gebaren, fysieke nabijheid, lichte aanraking, of achtervolging. Juist deze combinatie van gedragingen en de context (tijdstip, locatie etc.) bepaalt of gedrag als strafbaar wordt aangemerkt. In zaken waarin alleen sprake is van verbale uitingen speelt herhaling vaak een rol. Opvallend is verder dat online seksuele intimidatie in het openbaar nauwelijks terugkomt in de zaken die daadwerkelijk tot een pv leiden. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat gedragingen die tot online seksuele intimidatie worden gerekend vaak gepaard gaan met andere zwaardere strafbare feiten.

1e. Hoe worden pv's door het OM opgevolgd en afgedaan en wat zijn de afwegingen bij de keuze voor verschillende afdoeningen?

Het OM maakt bij de opvolging en afdoening van een pv een selectie, waarbij de bewijspositie doorslaggevend is. Uit de aangeleverde OM-data (periode start pilot t/m april 2026) blijkt dat ongeveer een derde van de zaken die vallen onder art. 429ter Sr wordt geseponeerd, vooral wanneer aanvullend bewijs (denk aan getuigenverklaringen of camerabeelden) ontbreekt, de verdachte ontkent of wanneer twijfel bestaat over de strafbaarheid van het gedrag. Uit de aangeleverde

data volgt dat er door het OM zestig zaken met een onvoorwaardelijk sepot (28%), en acht zaken met een voorwaardelijk sepot (4%) zijn afgedaan. De meeste zaken, namelijk 135, zijn gedagvaard (63%), en dus doorgezet naar de rechter. En tien zaken (5%) zijn door het OM afgedaan met een strafbeschikking.

De kwaliteit van het pv speelt verder ook een belangrijke rol. Het is namelijk noodzakelijk dat de gedragingen en de omstandigheden waaronder die gedragingen plaatsvinden concreet en specifiek zijn beschreven. Als de feitelijke context onvoldoende is, bemoeilijkt dat de beoordeling van het OM en de verdere vervolgbaarheid van de zaak.

Wanneer zaken als wel vervolgbaar worden geacht, maar vervolging door het OM niet als meest passend wordt gevonden, kan er worden gekozen voor een voorwaardelijk sepot. Uit de onderzochte zaken bleek dat het besluit tot een voorwaardelijk sepot onder meer samenhing met persoonlijke omstandigheden van de verdachte, zoals psychische problematiek. Als een zaak wel geschikt wordt geacht voor strafrechtelijke afdoening, kan het OM kiezen voor een buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een strafbeschikking, zoals een geldboete of Halt-afdoening. De hoogte van de geldboete varieert naar gelang de aard en de ernst van de gedraging.

135 zaken worden uiteindelijk gedagvaard door het OM. Uit de analyse blijkt dat dit mede gebeurt in zaken waarin het OM meer duidelijkheid wil krijgen over de toepassing van de nieuwe strafbepaling in bepaalde situaties. Dit met het oog op het opbouwen van jurisprudentie.

1f. Hoe oordeelt de rechter in de voorgelegde zaken?

- In welke situaties acht de rechter bewezen dat objectief vast te stellen is dat sprake is van een situatie in het openbaar die indringend, seksueel, vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend te achten is?

Rechters hanteren een objectieve maatstaf. Een enkele opmerking is doorgaans onvoldoende voor een bewezenverklaring; het gaat om een samenhang van gedragingen. Gedrag wordt alleen strafbaar geacht wanneer objectief kan worden vastgesteld dat er sprake is van indringende en seksueel getinte benadering die als kwetsend of vernederend kan worden aangemerkt. In de meeste voorgelegde zaken leidt dit tot een veroordeling, meestal met een geldboete en soms een korte vrijheidsstraf. Vrijspraak volgt met name bij onvoldoende bewijs of wanneer de gedraging niet als voldoende indringend of seksueel wordt beoordeeld.

1g. Zijn er verschillen in de uitvoering van de handhaving door politie en boa's? Zo ja, waar worden die verschillen door verklaard?

Er zijn verschillen in de uitvoering van de handhaving door politie en boa's. Boa's handhaven proactief tijdens gerichte actiedagen en zijn afhankelijk van directe waarneming, ook wel heterdaadsituaties genoemd, terwijl de politie vooral reactief optreedt op basis van meldingen en aangiften. Daarnaast vragen pv's over seksuele intimidatie in het openbaar van boa's om een andere en uitgebreidere werkwijze dan zij doorgaans gewend zijn. Uit de voortgangsrapportages blijkt dat dit in een aantal gemeenten, Rotterdam en Tilburg, soms leidde tot extra aandacht vanuit het OM om de kwaliteit van de boa-pv's te vergroten. Bij de politie is deze wijze van verbaliseren niet anders dan normaal. Dit kan het verschil in de kwaliteit van pv's verklaren.

Er zijn echter ook verschillen in de uitvoering van de handhaving door boa's tussen de verschillende pilotgemeenten. Wat betreft het werkproces vallen verschillen op tussen de werkwijze van de speciaal opgeleide boa's binnen de deelnemende gemeenten: van reguliere surveillance tot gerichte handhavingsacties, van inzet in burger tot in uniform, en van intensieve samenwerking met de politie tot een meer autonome vorm van handhaving door de boa's in Utrecht. Er is sprake van lokaal maatwerk. Maatwerk levert voordelen op doordat het gemeenten in staat stelt om hun aanpak af te stemmen op lokale behoeftes en situaties, zoals het type en aantal meldingen in de gemeente. Door hierop te kunnen inspelen, kan de effectiviteit van de handhaving worden vergroot.

Er zijn ook verschillen tussen gemeenten in de manier waarop informatie wordt verzameld en gebruikt. Rotterdam beschikt als enige gemeente over een meldapp (de StopApp) die specifiek gericht is op seksuele intimidatie op straat. Met deze app wordt gerichte informatie over locaties en tijdstippen verzameld. Hoewel deze app helpt bij het bepalen van locaties voor inzet, is op basis van de cijfers niet direct zichtbaar dat dit leidt tot meer pv's of waarnemingen. Dit suggereert dat een betere informatiepositie wat betreft hotspots niet automatisch resulteert in hogere handhavingsopbrengsten. Het blijft een situatie van: op de juiste plek op het juiste moment ergens zijn. Ook kan het betekenen dat de preventieve inzet op die locaties leidt tot een beperking van dergelijke situaties van seksuele intimidatie op straat.

Daarnaast lijken gemeenten die inzetten op specifieke momenten en locaties, zoals Tilburg met acties op evenementen zoals carnaval en de kermis, vaker tot formeel optreden te komen dan gemeenten die breder en vaker surveilleren. Daar gebeurt in korte tijd mogelijk veel waardoor de 'pakkans' groter is. Almere begrenst zijn inzet tot koopavonden, die volgens de boa's voornamelijk rustig verlopen en vooral bezocht worden door families en ouder publiek. Dit laat zien dat structurele financiële middelen op zichzelf (zoals in Almere het geval) niet voldoende zijn: ook de gekozen momenten en locaties van inzet, de omvang van de opgeleide boa-pool en de mogelijkheid om uitval op te vangen zijn bepalend voor de handhavingsopbrengsten.

Met betrekking tot de implementatie is het ontwikkelen van een training voor alle boa's die handhaven op seksuele intimidatie een belangrijke stap. Er zijn echter ook verschillen te ontdekken tussen gemeenten: verschillen in hoeveel capaciteit er wordt ingezet en of er structureel budget beschikbaar is. Gemeenten die beschikken over meer financiële middelen, zoals Almere, ervaren een minder hoge capaciteitsdruk dan andere gemeenten. Met de toegekende financiële middelen heeft de gemeente Almere als enige gemeente een extra training kunnen organiseren voor hun boa's. Voor de politie geldt dat er, ondanks hun centrale rol in het proces, geen capaciteitsuitbreiding is gerealiseerd. Dit zou de handhaving op seksuele intimidatie bij deze ketenpartner kunnen bemoeilijken.

5. Belemmerende en bevorderende factoren

REGIOPLAN

5 Belemmerende en bevorderende factoren

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in de praktijk verloopt en welke resultaten en ervaringen daaruit naar voren komen. In dit hoofdstuk gaan we in op onderzoeksvraag 2: welke factoren bevorderen of belemmeren de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie? Deze resultaten vormen de basis voor de beantwoording van de volgende deelvragen:

a. Is de reikwijdte van artikel 429ter Sr voldoende duidelijk?
b. Wat zijn redenen voor het meer of minder handhaven op bepaalde vormen van seksuele intimidatie?
c. Bieden de bevoegdheden voor handhavers binnen het huidige wettelijke kader voldoende mogelijkheden voor effectieve handhaving?
d. Zijn er andere factoren te benoemen die de handhaving van de strafbaarstelling bevorderen dan wel belemmeren?

In paragraaf 5.1 gaan we eerst in op de reikwijdte van artikel 429ter Sr. In paragraaf 5.2 bespreken we redenen voor het meer of minder handhaven op bepaalde vormen van seksuele intimidatie. In paragraaf 5.3 gaan we in op de mogelijkheden die de bevoegdheden van handhavers binnen het huidige wettelijke kader bieden voor effectieve handhaving. In paragraaf 5.4 bespreken we andere factoren die de handhaving van de strafbaarstelling bevorderen dan wel belemmeren. In paragraaf 5.5 volgt de deelconclusie.

De analyse in dit hoofdstuk is primair gebaseerd op de ervaringen van handhavers, OM-medewerkers en rechters ten aanzien van belemmerende en bevorderende factoren in de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Waar relevant zijn ook de uitkomsten van duidingssessies met de stuurgroep van de pilot, de pilotgemeenten en inhoudelijke experts betrokken. Daarnaast wordt aangesloten bij bevindingen uit de uitvoeringspraktijk, zoals beschreven in hoofdstuk 4.

5.1 Reikwijdte van artikel 429ter Sr

De interpretatie van verschillende bestanddelen van het delict vraagt om een beoordeling door handhavers. In de praktijk blijkt dat de reikwijdte en interpretatie van onderdelen van de delictsomschrijving niet altijd eenduidig zijn. Dit kan de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie complex maken.

Met name bij begrippen als ‘indringend’ is niet altijd duidelijk wanneer de drempel van strafbaar gedrag wordt bereikt. De beoordeling van indringendheid is afhankelijk van meerdere factoren. Het wordt niet alleen bepaald door afzonderlijke uitlatingen of gedragingen, maar door het geheel van gedragingen, de intensiteit van de benadering en de omstandigheden waarin het gedrag plaatsvindt. Hierdoor kan hetzelfde gedrag in de ene situatie wel en in de andere situatie niet als strafbaar worden aangemerkt. Dit maakt het voor handhavers lastig om te bepalen of sprake is van strafbare seksuele intimidatie of van gedrag dat wel ongepast is, maar niet onder de strafbaarstelling valt.

Ook de beoordeling van het seksuele karakter van gedragingen is niet altijd eenduidig. Voor handhavers is het vaak nog onduidelijk waar de grens ligt tussen seksueel gedrag en ‘gewone’ overlast. Hoewel expliciet seksuele bewoordingen in veel gevallen voldoende zijn om een gedraging als seksueel te kwalificeren, kan de context waarin deze worden geuit ertoe leiden dat zij juridisch anders worden beoordeeld. Deze contextafhankelijkheid draagt bij aan interpretatieverschillen en kan onzekerheid veroorzaken bij handhavers over de juridische kwalificatie van gedrag.

De afbakening ten opzichte van verwante delicten, zoals aanranding of belediging, is eveneens niet altijd scherp en vormt daarmee een belemmerende factor voor de handhaving. Met name in situaties waarin sprake is van fysiek contact of seksueel getinte uitlatingen in een conflictsituatie, kan onduidelijkheid bestaan over de meest passende juridische kwalificatie. Dit geldt in het bijzonder voor het grensvlak tussen de zwaardere vormen van seksuele intimidatie en de lichtere varianten van aanranding, waarbij factoren zoals de context, de aard en intensiteit van het fysieke contact en de beleving van het slachtoffer een rol spelen. Deze onduidelijkheid maakt dat handhavers in dergelijke gevallen een afweging moeten maken tussen verschillende mogelijke strafbare feiten, wat kan leiden tot variatie in de beoordeling en afhandeling van vergelijkbare situaties en wat de eenduidigheid van de handhaving onder druk zet. Het OM kan overigens besluiten om een zaak die door een boa (of de politie) als seksuele intimidatie is aangeleverd, alsnog te vervolgen onder een ander en zwaarder delict, zoals aanranding, wanneer uit het dossier en aanvullend bewijs blijkt dat daarvan sprake is. De boa spoort dat zwaardere feit dan niet zelfstandig op, aangezien die daar niet bevoegd voor is. De verklaring van de boa kan in zo’n situatie wel als bewijs worden gebruikt, bijvoorbeeld als getuigenverklaring. In de praktijk ligt het dan voor de hand dat de politie aanvullend onderzoek verricht voor het zwaardere feit.

Daarnaast is de kwalificatie niet alleen juridisch-technisch van belang, maar heeft deze ook directe gevolgen voor de positie van het slachtoffer: wanneer een zaak als aanranding wordt aangemerkt, kan dit bijvoorbeeld leiden tot aanvullende rechten zoals het spreekrecht en de mogelijkheid tot schadevergoeding. Tegelijkertijd raken boa's op dit grensvlak aan de grenzen van hun opsporingsbevoegdheid, wat in de praktijk een extra belemmering vormt. In dergelijke gevallen zijn zij – conform landelijke en lokale werkinstructies – aangewezen op het inschakelen van de politie.

Ook kan onduidelijkheid bestaan over de vraag of seksuele opmerkingen of benadering het slachtoffer zelf moeten hebben bereikt of opgevallen om strafbaar te zijn. In de praktijk worden zaken soms geseponeerd wanneer het slachtoffer de opmerking niet heeft gehoord of wanneer deze via anderen het slachtoffer heeft bereikt, terwijl dit in andere gevallen juist wel tot een veroordeling leidt. Rechters sluiten daarbij soms aan bij rechtspraak over belediging, waarin ook indirecte uitingen strafbaar kunnen zijn. Aangezien artikel 429ter Sr primair is gericht op de bescherming van de openbare orde, zou het bovendien niet doorslaggevend zijn of het slachtoffer de uiting zelf heeft gehoord, zolang het gedrag objectief de delictsomschrijving vervult.

Onduidelijkheid over de strafbaarheid werkt niet alleen door in het handelen van professionals, maar kan ook gevolgen hebben voor de positie van slachtoffers. Wanneer voor slachtoffers onduidelijk is of hun ervaring onder het strafbaar gestelde gedrag valt, of wanneer zij signalen krijgen dat de juridische kwalificatie onzeker is, kan dit hen terughoudender maken om het te melden of aangifte te doen bij de politie. Dat is relevant, omdat de beoogde werking van de strafbaarstelling mede veronderstelt dat seksuele intimidatie herkenbaar is als normoverschrijdend gedrag en dat slachtoffers ervaren dat daarop kan worden opgetreden. Als die duidelijkheid ontbreekt, kan dat niet alleen de opvolging van incidenten bemoeilijken, maar ook afbreuk doen aan het vertrouwen dat het zinvol is een incident te melden. Daarmee raakt onduidelijkheid over de strafbaarheid niet alleen de handhaving, maar ook de mate waarin de strafbaarstelling in de praktijk bijdraagt aan normstelling en aan de versterking van de positie van slachtoffers. De strafbaarstelling kan ook een te hoge verwachting wekken bij slachtoffers.

Een van de handhavers met wie gesproken is geeft aan dat deze interpretatieonzekerheden er verder toe kunnen leiden dat hij terughoudend is bij het opmaken van een pv. Wanneer niet duidelijk is of gedrag juridisch onder de strafbaarstelling valt, kan dit de handhaving bemoeilijken en leiden tot een sepot. Ook dit hangt samen met interpretatieverschillen en draagt bij aan variatie in de wijze waarop vergelijkbare gedragingen worden beoordeeld en afgehandeld.

Bij het OM en in de rechtspraak lijken deze interpretatievraagstukken in mindere mate te spelen. De zaken die uiteindelijk bij het OM terechtkomen betreffen doorgaans gedragingen waarbij het seksuele en indringende karakter duidelijk aanwezig is. Ook blijkt dat de formuleringen in de delictsomschrijving in de praktijk relatief weinig juridische discussie opleveren. Rechters geven daarnaast aan dat de strafbaarstelling over het algemeen als werkbaar wordt ervaren en relatief ruim is geformuleerd. Hierdoor kunnen uiteenlopende gedragingen onder de bepaling worden gebracht, wat ruimte biedt voor de aanpak van verschillende vormen van seksuele intimidatie.

Uit de juridische analyse van de zaken uit het GPS-systeem en het e-archief blijkt zich bovendien geleidelijk een norm te ontwikkelen over welke gedragingen onder het artikel vallen. De ontwikkeling van jurisprudentie kan op termijn bijdragen aan meer duidelijkheid over de toepassing van het artikel en daarmee de handhaving ondersteunen. Het openbaar publiceren van de uitspraken is hiervoor van belang. Dit is afhankelijk van de aard van deze zaken en de mate waarin zij vergelijkbaar zijn met zaken waarover rechters zich al hebben uitgesproken.

5.2 Handhaven op bepaalde vormen van seksuele intimidatie

In de praktijk wordt in principe opgetreden bij alle vormen van offline seksuele intimidatie die onder artikel 429ter Sr vallen, zoals seksueel getinte geluiden, opmerkingen en gebaren in de openbare ruimte. De wijze waarop die handhaving plaatsvindt, verschilt echter afhankelijk van de aard en context van de gedraging en van de handhavende partij.

Boa's handhaven alleen op offline gedragingen die zich voordoen op locaties en momenten waarop zij aanwezig zijn en die zij zelf kunnen waarnemen. Boa's handelen in beginsel op alle vormen van seksuele intimidatie op straat. Bij gedragingen waarbij sprake is van fysiek contact en waarbij het vermoeden bestaat dat deze gedragingen nauw samenhangen met zwaardere strafbare feiten, zoals aanranding, wordt de politie erbij geroepen. Boa's zijn hiervoor namelijk niet bevoegd. In het geval van kortstondige aanraking van niet-seksuele lichaamsdelen mogen boa's wel handelen. Bij twijfel nemen ze contact op met de politie.

De politie heeft daarentegen vooral een reactieve rol en handelt met name naar aanleiding van meldingen en aangiften. Bij fysiek contact, zoals aanrakingen met een seksuele strekking, schakelen boa's doorgaans de politie in, omdat dit gedrag nauw kan samenhangen met zwaardere strafbare feiten waarvoor boa's niet bevoegd zijn. De beoordeling en afhandeling van dergelijke zaken ligt daarom primair bij de politie, onder meer vanwege de mogelijke ernst van het delict en de betrokkenheid van gespecialiseerde zedenteams. De politie handhaaft niet alleen op meldingen en aangiften van offline seksuele intimidatie, maar ook op meldingen en aangiften van online seksuele intimidatie. De handhaving op online seksuele intimidatie lijkt in de praktijk echter beperkter. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat dergelijke gedragingen voor de politie minder zichtbaar zijn zonder melding of aangifte, dat hierover relatief weinig meldingen en aangiften worden gedaan en dat de beschikbare politiecapaciteit beperkt is. Een andere mogelijke verklaring zit in de samenhang met andere online delicten. Online seksuele intimidatie vindt vaak plaats in samenhang met andere, zwaardere, online delicten. De zaak staat in die gevallen dan bekend onder die zwaardere delicten in plaats van art. 429ter Sr. In de op basis van een door het OM aangeleverde lijst met parketnummers onderzochte zaken van seksuele intimidatie tot en met december 2025 is geen enkele zaak gevonden die betrekking had op online seksuele intimidatie.

Uit de in het GPS-systeem en e-archief onderzochte zaken komt daarnaast naar voren dat bepaalde contexten in de praktijk relatief vaak voorkomen. Een groot deel van de zaken heeft betrekking op situaties waarin vrouwen tijdens hun werk slachtoffer worden van seksuele intimidatie. Het gaat daarbij onder meer om medewerkers in winkels, horeca, zorg, vervoer en beveiliging, waaronder ook politieagenten en boa's. In ruim vijftig zaken ging het om seksueel indringend gedrag jegens vrouwen tijdens hun werkzaamheden, waarvan 35 zaken betrekking hadden op politie- en boa-medewerkers. Daarnaast hadden tien zaken betrekking op seksuele intimidatie van vrouwen in het openbaar vervoer. Hoewel vrouwen veruit het vaakst slachtoffer zijn, komen ook mannelijke slachtoffers voor.

5.3 Bevoegdheden binnen het huidige wettelijke kader

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, is artikel 429ter Sr een overtreding en geen misdrijf. Dit heeft gevolgen voor de bevoegdheden die opsporingsambtenaren kunnen inzetten bij de handhaving. In de praktijk lijken deze beperkingen het optreden tegen seksuele intimidatie in de openbare ruimte vooral te belemmeren wanneer er geen sprake is van een heterdaadsituatie. Wanneer handhavers een overtreding op heterdaad constateren, beschikken zij doorgaans over voldoende mogelijkheden om handhavend op te treden en proces-verbaal op te maken. Wanneer er geen heterdaadsituatie is, is ondersteunend bewijs nodig, zoals camerabeelden. Zoals eerder omschreven in paragraaf 4.2.2 brengt dit beperkingen met zich mee.

Naast beperkingen bij het verzamelen van bewijsmateriaal blijkt in de praktijk dat ook de afbakening van bevoegdheden tussen boa's en politie van invloed is op de handhaving. Boa's zijn bevoegd om op te treden tegen seksuele intimidatie, maar niet tegen zwaardere strafbare feiten zoals aanranding. Juist omdat de grens tussen seksuele intimidatie en aanranding in de praktijk soms dun en lastig te trekken is, kan onzekerheid over de kwalificatie van een gedraging belemmerend werken in de handhaving. In de duidingssessies wordt de huidige bevoegdheidsverdeling overwegend passend gevonden, omdat zwaardere feiten vanwege de benodigde expertise en opleiding bij de politie horen. Dit vraagt wel om goede samenwerking en afstemming tussen boa's en politie, zodat tijdens actiedagen, indien nodig, snel kan worden opgeschaald.

Waar de politie in sommige gevallen achteraf camerabeelden kan opvragen als ondersteunend bewijs, beschikken boa's niet over deze bevoegdheid. Voor boa's kunnen camerabeelden in sommige gevallen wel op een andere manier van betekenis zijn. In de duidingssessies is genoemd dat in sommige pilotgemeenten tijdens actiedagen met gemeentelijk cameratoezicht wordt samengewerkt, waarbij vanuit de meldkamer live kan worden meegekeken en verdachte situaties kunnen worden gesignaleerd. Dit kan boa's ondersteunen bij de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, doordat sneller op situaties kan worden ingespeeld en, indien nodig, de politie kan worden ingeschakeld wanneer een situatie escaleert. Daarbij werd wel benadrukt dat camerabeelden niet in alle gevallen voldoende zijn om situaties volledig te duiden, onder meer omdat de beelden vaak geen geluid bevatten. Gebaren kunnen daarentegen makkelijker worden herkend door middel van camerabeelden.

Zoals eerder aangegeven, maakt het huidige wettelijke kader het mogelijk dat boa's bij heterdaad zelfstandig optreden. Dit betekent dat zij ook kunnen handhaven wanneer slachtoffers geen aangifte doen of zich niet als slachtoffer identificeren. Dit verkleint de afhankelijkheid van meldings- en aangiftebereidheid en versterkt de normstellende werking van de strafbaarstelling.

Daarnaast kan ook in gevallen waarin twijfel bestaat over de juridische kwalificatie van gedrag een proces-verbaal worden opgemaakt. De uiteindelijke beoordeling ligt dan bij het OM of de rechter. In de praktijk wordt er soms bewust voor gekozen om zaken aan de rechter voor te leggen, juist om nadere invulling te geven aan de toepassing van deze relatief nieuwe strafbepaling. Dit kan bijdragen aan verdere jurisprudentie en daarmee aan meer duidelijkheid voor de handhavingspraktijk.

5.4 Overige factoren

Naast de interpretatie van de delictsomschrijving en de bevoegdheden van handhavers zijn er ook andere factoren die belemmerend of juist bevorderend kunnen werken voor de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie.

Capaciteit en organisatie

De beschikbare capaciteit van handhavers is van invloed op de mate waarin handhaving kan plaatsvinden. Wanneer het aantal beschikbare boa's beperkt is, bemoeilijkt dit de inzet van handhavers. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.3 moeten boa's voor het uitvoeren van handhavingsacties minimaal met z'n tweeën zijn. Daarnaast kennen sommige gemeenten relatief veel verzuim onder boa's, dat onderling moet worden opgevangen. Hierdoor kan de beschikbare inzet verder onder druk komen te staan en wordt het lastiger om structureel te handhaven.

Ook de benodigde scholing vraagt om een aanzienlijke tijdsinvestering. Opleidingstrajecten duren meerdere dagen en vinden vaak buiten de eigen gemeente plaats, waardoor er beslag wordt gelegd op de beschikbare capaciteit. Dit beperkt tijdelijk de inzet van handhavers.

Voor zowel de politie als de gemeenten speelt behalve capaciteit ook de prioritering een rol. In de praktijk blijkt dat vooral de beschikbare politiecapaciteit onvoldoende is om alle meldingen en aangiften van seksuele intimidatie op te volgen. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt, waarbij zwaardere strafbare feiten vaak voorrang krijgen op overtredingen zoals seksuele intimidatie. Dit leidt ertoe dat meldingen en aangiften van seksuele intimidatie door de politie slechts beperkt worden opgevolgd. Dat beperkt niet alleen de feitelijke handhaving, maar kan ook afbreuk doen aan de zichtbaarheid en de normstellende werking van de strafbaarstelling.

De wijze waarop handhaving organisatorisch is ingericht, is daarnaast van invloed op de zichtbaarheid en frequentie van handhaving. Wanneer er tijdens reguliere diensten van boa's ook aandacht is voor seksuele intimidatie, vergroot dit de kans dat incidenten worden waargenomen en opgepakt.

Binnen de strafrechtketen kunnen daarnaast organisatorische knelpunten optreden. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat langere doorlooptijden, zoals wachttijden tot een zitting, van invloed kunnen zijn op de wijze waarop zaken in de praktijk worden opgepakt en afgehandeld. Omdat een zorgvuldige beoordeling van zaken op grond van art. 429ter Sr vaak vraagt om aanvullende stappen, zoals het horen van betrokkenen en het vastleggen van de context van de gedraging, kost de afhandeling relatief veel capaciteit en tijd. Volgens verschillende geïnterviewden kan dit ertoe leiden dat handhavers terughoudender worden in het opmaken van pv's, met name wanneer de verwachte opbrengst van een zaak onzeker is of lang op zich laat wachten. Een mogelijk gevolg daarvan is dat minder zaken aan de rechter worden voorgelegd, waardoor de ontwikkeling van jurisprudentie over de toepassing van art. 429ter Sr geleidelijker verloopt.

Financiering pilotgemeenten

De beschikbare financiering is in zowel de pilotgemeenten als bij de politie eveneens van invloed op de handhaving. Financiering bepaalt (tot op zekere hoogte) in hoeverre de politie en pilotgemeenten ruimte hebben om capaciteit vrij te maken, handhavers op te leiden en de handhaving duurzaam in te bedden in de organisatie. Wat betreft de financiering binnen de pilotgemeenten zijn in praktijk duidelijke verschillen zichtbaar tussen gemeenten. In Almere is structureel budget beschikbaar, waardoor drie boa's konden worden opgeleid en ingezet zonder extra druk op de reguliere capaciteit. Dit bood bovendien ruimte voor aanvullende training in heimelijk werken, communicatiemiddelen en extra ureninzet tijdens de pilotperiode. In andere gemeenten moet de inzet voor de pilot vaker binnen de bestaande organisatie worden opgevangen. Ook uit de verschillen in het aantal georganiseerde actiedagen tussen gemeenten blijkt dat beschikbare middelen van invloed zijn op de mate waarin handhaving structureel vorm krijgt.

Uitvoeringspraktijk boa's

Naast de hiervoor beschreven factoren spelen ook praktische omstandigheden in de uitvoering een rol bij het handhaven van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar in de pilotgemeenten. In situaties waarin uitlatingen of gedragingen centraal staan, moeten handhavers vaak dicht bij een situatie komen om te kunnen horen wat er wordt ge-

zegd, terwijl zij tegelijkertijd niet mogen opvallen om heimelijk te kunnen blijven observeren. Dit bemoeilijkt het waarnemen van dergelijke gedragingen en vormt daarmee een praktische belemmering voor effectieve handhaving.

Bewijsvoering

De bewijspositie speelt een belangrijke rol bij de verdere strafrechtelijke afhandeling van zaken. Voor een bewezenverklaring moet worden vastgesteld dat aan alle bestanddelen van de delictsomschrijving is voldaan, waaronder het seksuele en indringende karakter van het gedrag. Wanneer een incident niet op heterdaad is geconstateerd of wanneer de verdachte onbekend is, kan het lastiger zijn om voldoende bewijs te verzamelen.

In de praktijk blijken bewijsproblemen zich met name voor te doen wanneer een verdachte ontkent en er geen ondersteunend bewijs beschikbaar is, zoals getuigenverklaringen of camerabeelden. Zoals in paragraaf 5.3 is toegelicht, zijn de mogelijkheden om dergelijk bewijsmateriaal te verzamelen in de praktijk beperkt. Dat geldt in het bijzonder voor camerabeelden: deze kunnen niet zonder meer door handhavers worden opgevraagd, waardoor dergelijk beeldmateriaal in de praktijk vaak alleen beschikbaar is wanneer het al door het slachtoffer zelf is aangeleverd. Daarnaast kan de context waarin het gedrag heeft plaatsgevonden moeilijk achteraf worden vastgesteld, terwijl deze context juist bepalend is voor de beoordeling van de strafbaarheid. Dit kan de verdere strafrechtelijke afhandeling van zaken bemoeilijken.

Deze knelpunten komen ook naar voren in de vervolgingsfase. In zestig zaken wordt door het OM besloten tot een onvoorwaardelijk sepot. Hierbij speelt de afwezigheid van bewijs een belangrijke rol (zie paragraaf 4.3). Daarmee vormen bewijsproblemen een belangrijke belemmerende factor voor zowel de handhaving als de vervolging van seksuele intimidatie.

Voor het handhaven en vervolgen van seksuele intimidatie die op heterdaad is geconstateerd, is het niet noodzakelijk dat het slachtoffer bekend is. In situaties waarin handhavers het gedrag zelf waarnemen, kunnen zij dit vastleggen in een pv, wat voldoende is om tot vervolging over te gaan. Hiermee wordt aangesloten bij de beleidstheorie, waarin wordt verondersteld dat de strafbaarstelling en handhaving bijdragen aan een sterkere positie van slachtoffers. Doordat handhaving in heterdaadsituaties niet volledig afhankelijk is van de bereidheid van slachtoffers om zich te melden of een verklaring af te leggen, hoeven slachtoffers niet zelf de volledige last te dragen om strafbaar gedrag aan de orde te stellen. Zoals in de duidingssessies werd benadrukt, is dit ook van belang voor de normstellende werking van de strafbaarstelling. Als slachtoffers ervoor kiezen geen verklaring af te leggen wordt dit gerespecteerd en wanneer ze wel een melding willen doen, staan ze niet langer voor een ‘dichte deur’, zoals toen deze strafbaarstelling nog niet bestond.

Kwaliteit van processen-verbaal

De kwaliteit van processen-verbaal is van invloed op de beoordeling van zaken. Wanneer processen-verbaal duidelijk beschrijven welke gedragingen hebben plaatsgevonden en in welke context, vergemakkelijkt dit een zorgvuldige beoordeling van het incident en de verdere afhandeling van de zaak. Omdat de beoordeling van seksuele intimidatie sterk afhankelijk is van de context en het samenstel van gedragingen, is het van belang dat deze context concreet en nauwkeurig wordt vastgelegd. In de praktijk blijkt dat processen-verbaal, met name die van boa’s, soms te algemeen blijven of onvoldoende context bevatten. Dit kan de bewijspositie verzwakken en de beoordeling door het OM en de rechter bemoeilijken.

Belemmeringen bij melden, aangifte doen en verklaren

De mate waarin slachtoffers en getuigen bereid zijn om melding te doen of een verklaring af te leggen in situaties waarin seksuele intimidatie niet op heterdaad is geconstateerd, beïnvloedt de handhaving. Bij het uitblijven van meldingen of verklaringen wordt het voor de politie lastiger om incidenten nader te onderzoeken en strafrechtelijk te vervolgen.

De wijze waarop slachtoffers worden geïnformeerd kan hierbij een rol spelen. De politie is verplicht slachtoffers te wijzen op de mogelijke slagingskans van een melding of aangifte. Wanneer de bewijspositie beperkt is, kan dit ertoe leiden dat slachtoffers afzien van het doen van aangifte. Dit beperkt niet alleen de mogelijkheden om incidenten strafrechtelijk op te volgen, maar kan ook afbreuk doen aan de normstellende werking van de strafbaarstelling, doordat minder zichtbaar wordt opgetreden tegen strafbaar gedrag.

Het komt ook voor dat slachtoffers of getuigen geen verklaring willen afleggen, bijvoorbeeld omdat zij de ernst van het incident lager inschatten of zichzelf niet als slachtoffer zien. Daarnaast geven slachtoffers niet altijd expliciet aan dat zij zich geïntimideerd of vernederd voelen, terwijl dit juridisch wel relevant kan zijn voor de beoordeling van het gedrag. Dit kan het voor handhavers lastiger maken om het (objectief) intimiderende karakter van een gedraging vast te stellen.

Bekendheid met de strafbaarstelling

Uit de reflectiesessies komt naar voren dat de bekendheid van burgers met de strafbaarstelling van invloed kan zijn op zowel de meldingsbereidheid als de normstellende werking van de strafbaarstelling. Volgens deelnemers wordt seksuele intimidatie door veel slachtoffers nog vaak als 'normaal' ervaren, wat ertoe kan bijdragen dat minder snel melding wordt gedaan. Juist daarom wordt de strafbaarstelling gezien als een belangrijk signaal dat dit gedrag niet wordt geaccepteerd. Daarbij wordt benadrukt dat voor burgers vaak niet duidelijk is wat precies onder seksuele intimidatie valt of dat dit gedrag strafbaar is. Communicatie over de strafbaarstelling, bijvoorbeeld in de vorm van publiekscommunicatie, kan volgens de deelnemers bijdragen aan een grotere bekendheid van de norm en daarmee aan het preventieve effect van de strafbaarstelling. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat normverandering tijd kost en dat het effect daarvan waarschijnlijk pas op langere termijn goed zichtbaar wordt.

Online seksuele intimidatie

Online seksuele intimidatie lijkt in sommige gevallen beter bewijsbaar te zijn dan seksuele intimidatie in de openbare ruimte. Zo kunnen screenshots, opgeslagen berichten of videomateriaal dienen als ondersteunend bewijs. Anders dan bij incidenten op straat, waar dergelijk bewijs vaak ontbreekt, kan digitaal bewijs bijdragen aan het vaststellen van de gedragingen. Dit kan een bevorderende factor zijn voor de bewijspositie en daarmee voor de vervolging.

Desondanks kent online seksuele intimidatie relatief lage aantallen meldingen en aangiften en zijn in de analyse van zaken geen overtredingen van artikel 429ter Sr gevonden in een online context. Volgens een vertegenwoordiger van Offlimits kan dit komen doordat veel slachtoffers niet weten dat zij aangifte kunnen doen, twijfelen aan het nut daarvan of de stap niet durven te zetten. Daarnaast is het verschil tussen het aantal gemelde incidenten en het aantal aangiften aanzienlijk. Dit kan erop wijzen dat slachtoffers het gevoel hebben dat de kans op een succesvolle afhandeling beperkt is.

Daar komt bij dat online seksuele intimidatie voor handhavers minder zichtbaar en minder goed waarneembaar is dan seksuele intimidatie in de openbare ruimte. Gedragingen spelen zich voornamelijk af op sociale media, waardoor handhavers in sterke mate afhankelijk zijn van meldingen of aangiften van slachtoffers om zicht te krijgen op deze vormen van gedrag. Ook een gebrek aan prioriteit, kennis en middelen binnen de handhaving lijken eraan bij te dragen dat de handhaving op online seksuele intimidatie in de praktijk nog beperkt van de grond komt.

Tegelijkertijd wordt verwacht dat online vormen van seksuele intimidatie in de toekomst vaker zullen voorkomen. Verdere aandacht voor kennis, middelen en prioritering kan dus van belang zijn, omdat de handhaving op dit terrein momenteel nog beperkt is ontwikkeld.

Lokale verschillen in politie-inzet

De inzet van de politie op de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in de openbare ruimte wordt mede bepaald door het lokaal gezag, onder meer in het driehoeksoverleg. De prioritering en inzet van de politie worden daarmee op lokaal niveau vastgesteld.

Tussen gemeenten bestaan verschillen in zowel de prevalentie van seksuele intimidatie als in de wijze waarop hiertegen wordt opgetreden. In sommige gemeenten wordt relatief actief gehandhaafd, terwijl in andere gemeenten minder nadruk ligt op dit type overtredingen.

Deze verschillen in prioritering en aanpak leiden tot variatie in de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. De mate waarin wordt opgetreden is daarmee niet alleen afhankelijk van de wettelijke mogelijkheden, maar ook van lokale keuzes en omstandigheden.

Schadevergoeding en rechtszekerheid

In zaken onder artikel 429ter Sr kunnen ook immateriële schadevergoedingen worden toegekend. Daarbij is niet altijd duidelijk wat hiervoor de wettelijke grondslag is, omdat artikel 6:106 BW vereist dat sprake is van lichamelijk letsel, aantasting van eer en goede naam, of een aantasting in de persoon op andere wijze. In de praktijk lijkt toekenning regelmatig te worden gebaseerd op deze laatste grond, terwijl niet zomaar duidelijk is of aan de wettelijke en jurisprudentiële eisen is voldaan.

Soms lijkt de rechter deze aantasting in de persoon toch aan te nemen op basis van de ernst van het gedrag, bijvoorbeeld vanwege de kwetsbaarheid van het slachtoffer, zoals bij jonge slachtoffers.

Het is echter de vraag of dergelijke beslissingen op vorderingen benadeelde partij zal standhouden in hoger beroep of cassatie. Dit zorgt voor onzekerheid over de toekenning van immateriële schadevergoeding en kan leiden tot verschillen in de afhandeling van zaken.

5.5 Deelconclusie

Met de in dit hoofdstuk weergegeven informatie met betrekking tot de belemmerende en bevorderende factoren voor de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie beantwoorden we onderzoeksvraag 2 en de daarbij horende deelvragen:

2. Welke factoren bevorderen of belemmeren de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?

2a. Is de reikwijdte van artikel 429ter Sr voldoende duidelijk?

De reikwijdte van artikel 429ter Sr is in de praktijk niet altijd duidelijk. Met name de interpretatie van begrippen als 'indringend' en het seksuele karakter van gedragingen is sterk contextafhankelijk, wat kan leiden tot verschillen in beoordeling en onzekerheid bij handhavers. Ook de afbakening ten opzichte van andere strafbare feiten, zoals aanranding en belediging, en de vraag of uitlatingen het slachtoffer moeten hebben bereikt, roept in de praktijk vragen op. Deze onduidelijkheid werkt niet alleen door in de handhaving, maar kan ook gevolgen hebben voor de positie van slachtoffers. Wanneer onduidelijk is of bepaald gedrag strafbaar is, kan dit afbreuk doen aan de bereidheid om melding of aangifte te doen en daarmee ook aan de normstellende werking van de strafbaarstelling. Tegelijkertijd wordt de strafbaarstelling door het OM en de rechtspraak over het algemeen als werkbaar ervaren mede omdat ze ruim is geformuleerd. De ontwikkeling van jurisprudentie draagt bij aan verdere verduidelijking. De reikwijdte is daarmee werkbaar, maar op onderdelen nog niet volledig uitgekristalliseerd.

In de praktijk blijkt dus dat handhavers de reikwijdte van artikel 429ter Sr nog niet altijd duidelijk vinden, terwijl het OM en rechters daar doorgaans beter mee uit de voeten kunnen. Jurisprudentie helpt handhavers om beter te begrijpen waar de grenzen van de strafbaarstelling liggen. Hierbij is het van belang om uitspraken openbaar te publiceren. Tegelijkertijd besluit het OM dat er genoeg jurisprudentie is om over te gaan op afdoeningen via strafbeschikkingen. Afhankelijk van de aard van deze zaken en de mate waarin zij vergelijkbaar zijn met al beoordeelde rechterlijke zaken, kan dit ertoe leiden dat er minder nieuwe jurisprudentie ontstaat en de verduidelijking van art. 429ter Sr voor handhavers beperkter blijft.

2b. Wat zijn redenen voor het meer of minder handhaven op bepaalde vormen van seksuele intimidatie?

In de praktijk wordt in beginsel opgetreden tegen alle vormen van seksuele intimidatie die onder artikel 429ter Sr vallen. Wel wordt in specifieke situaties anders gehandeld. Zo schakelen boa's bij fysiek contact doorgaans de politie in, omdat dergelijke gedragingen kunnen samenhangen met zwaardere strafbare feiten, zoals aanranding. De beoordeling en afhandeling van deze zaken ligt daarom primair bij de politie. Dit verklaart verschillen in de wijze waarop op bepaalde vormen van seksuele intimidatie wordt gehandhaafd. De wijze waarop wordt gehandhaafd verschilt afhankelijk van de aard en context van de gedraging en van de handhavende partij. Boa's handhaven alleen op offline gedragingen die zij zelf op heterdaad kunnen constateren. De politie heeft daarnaast vooral een reactieve rol en handelt met name naar aanleiding van meldingen en aangiften.

Ten aanzien van online seksuele intimidatie is de handhaving in de praktijk nog beperkt zichtbaar. Hoewel deze vorm in sommige gevallen beter bewijsbaar kan zijn, is online seksuele intimidatie voor handhavers minder zichtbaar en zijn zij in sterke mate afhankelijk van meldingen en aangiften van slachtoffers. In de onderzochte zaken zijn dan ook geen overtredingen van artikel 429ter Sr in een online context gevonden.

2c. Bieden de bevoegdheden voor handhavers binnen het huidige wettelijke kader voldoende mogelijkheden voor effectieve handhaving?

De bevoegdheden binnen het huidige wettelijke kader bieden in de meeste gevallen voldoende mogelijkheden voor handhaving, met name bij heterdaad. Dat art. 429ter Sr een overtreding is, werkt in de praktijk slechts beperkt belemmerend. Bij overtredingen zijn minder vergaande bevoegdheden beschikbaar. Hierdoor kan het lastiger zijn om ondersteunend bewijs te verkrijgen, met name wanneer er geen sprake is van een heterdaadsituatie of wanneer aanvullend bewijs nodig is, zoals camerabeelden van particuliere partijen. Ook de afbakening tussen seksuele intimidatie en zwaardere

strafbare feiten, zoals aanranding, is daarbij van belang, omdat boa's in dergelijke situaties niet altijd zelfstandig kunnen optreden en afhankelijk zijn van snelle afstemming met de politie.

Tegelijkertijd biedt het kader ook mogelijkheden, zoals het kunnen optreden zonder aangifte van het slachtoffer in heterdaadsituaties. Dit maakt handhaving minder afhankelijk van de bereidheid van slachtoffers om zich te melden en versterkt ook de normstellende werking van de strafbaarstelling. Daarnaast biedt het voorleggen van zaken aan het OM en de rechter ruimte voor verdere normontwikkeling en verduidelijking van de strafbaarstelling.

2d. Zijn er andere factoren te benoemen die de handhaving van de strafbaarstelling bevorderen dan wel belemmeren?

Naast de juridische kaders zijn er verschillende andere factoren die de handhaving beïnvloeden. Beperkte capaciteit, organisatorische knelpunten en het ontbreken van structurele financiering kunnen de inzet van handhavers onder druk zetten. Ook de bewijsvoering en de kwaliteit van processen-verbaal spelen een belangrijke rol, omdat deze van invloed zijn op de verdere afhandeling van zaken.

Daarnaast is de bereidheid van slachtoffers en getuigen om melding te doen van belang. Wanneer meldingen of verklaringen uitblijven, wordt het lastiger om incidenten te onderzoeken. Ook de wijze waarop slachtoffers worden geïnformeerd over de mogelijke slagingskans van een melding of aangifte kan daarop van invloed zijn. Onbekendheid met de strafbaarstelling en lokale verschillen in prioritering kunnen leiden tot variatie in de handhaving.

Tegelijkertijd zijn er factoren die de handhaving ondersteunen, zoals de mogelijkheid om zonder aangifte op te treden en investeringen in financiering en scholing.

Zoals eerder genoemd is de handhaving van online seksuele intimidatie nog beperkt ontwikkeld en blijft weinig zichtbaar, waardoor handhavers sterk afhankelijk zijn van (schaarse) meldingen en aangiften. Dit vormt een belemmering. Daarnaast blijkt uit de reflectiesessies dat onbekendheid met de strafbaarstelling eraan kan bijdragen dat seksuele intimidatie door slachtoffers nog vaak als 'normaal' wordt ervaren. Grotere bekendheid met de strafbaarstelling kan daarom bijdragen aan de normstellende en preventieve werking ervan. Tot slot bestaat er onzekerheid over de toekenning van immateriële schadevergoeding, wat kan leiden tot verschillen in de afhandeling van zaken.

6. Randvoorwaarden voor handhaving door boa’s

REGIOPLAN

6 Randvoorwaarden voor handhaving door boa's

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 5:

5. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst bij andere gemeenten te kunnen invoeren?

In paragraaf 6.1 gaan we in op de randvoorwaarden die op basis van de beleidstheorie en de bevindingen uit de pilot van belang zijn voor de handhaving door boa's. In paragraaf 6.2 bespreken we aanvullende randvoorwaarden die in de praktijk naar voren komen. In paragraaf 6.3 volgt de deelconclusie.

De beantwoording van deze vraag bouwt voort op zowel de beleidstheorie (hoofdstuk 2) als de empirische bevindingen uit hoofdstuk 3, 4 en 5. Op basis van de beleidstheorie onderscheiden we een aantal randvoorwaarden die vooraf als relevant zijn verondersteld en die wij hier verder zullen onderbouwen. Daarnaast laten de bevindingen uit de pilot zien dat in de praktijk aanvullende randvoorwaarden van belang zijn voor een goede uitvoering.

6.1 Randvoorwaarden uit de beleidstheorie

6.1.1 Goede samenwerking binnen de strafrechtketen

Een belangrijke randvoorwaarde is een goed functionerende samenwerking binnen de strafrechtketen, in het bijzonder tussen boa's in de pilotgemeenten, politie en OM. Uit de pilot blijkt dat deze samenwerking van belang is voor zowel de uitvoering van de handhaving als de verdere afhandeling van zaken.

Uit de pilot blijkt dat boa's tijdens de handhaving, indien nodig, snel moeten kunnen terugvallen op de politie, bijvoorbeeld wanneer sprake is van (een vermoeden van) zwaardere strafbare feiten zoals aanranding. In de pilotgemeenten worden daarom voorafgaand aan actiedagen afspraken gemaakt en wordt de politie geïnformeerd, zodat boa's tijdens de handhaving snel kunnen terugvallen op politieondersteuning wanneer dat nodig is. Deze samenwerking maakt het mogelijk om bij twijfel of escalatie direct op te schalen en voorkomt dat boa's in situaties terechtkomen waarin zij buiten hun bevoegdheid zouden moeten handelen.

Ook de samenwerking tussen boa's en het OM is van groot belang, met name voor de beoordeling en opvolging van pv's. Door terugkoppeling van het OM op de kwaliteit en inhoud van ingestuurde pv's krijgen boa's beter zicht op wat nodig is voor een juridisch houdbare zaak. Dit helpt hen om hun werkwijze en verslaglegging te verbeteren en vergroot de kans op een zorgvuldige verdere afhandeling. Daarmee laat de pilot zien dat samenwerking met het OM een belangrijke randvoorwaarde is voor effectieve handhaving.

6.1.2 Een goed functionerende informatieketen

Een tweede randvoorwaarde is een goed functionerende informatieketen tussen de betrokken organisaties. Op basis van meldingen van burgers aan de gemeente en bevindingen van boa's blijkt in de praktijk dat hotspots en risicomomenten beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt. In pilotgemeenten bestaat daarnaast behoefte aan terugkoppeling van de politie over aangiften en signalen die agenten op straat tegenkomen, zodat ook die informatie kan worden betrokken bij het in beeld brengen van hotspots en risicomomenten. Dit maakt het mogelijk om actiedagen gerichter te plannen en de inzet van handhaving beter af te stemmen op locaties en tijdstippen waar seksuele intimidatie vaker voorkomt. Daarmee benadrukt de praktijk het belang van een goed functionerende informatieketen tussen boa's en politie.

Een goed functionerende informatieketen draagt er in de praktijk ook aan bij dat het OM terugkoppeling kan geven over de kwaliteit en afdoening van processen-verbaal. Deze terugkoppeling helpt boa's om hun werkwijze verder aan te scherpen. Wanneer deze informatie-uitwisseling beperkt blijft, wordt het lastiger om patronen te herkennen, prioriteiten te stellen en de handhaving gericht in te zetten. De praktijk laat daarmee zien dat een goed functionerende informatieketen niet alleen ondersteunend is, maar direct bijdraagt aan de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de handhaving.

6.1.3 Effectieve invulling van het werkproces binnen en tussen organisaties

Een derde randvoorwaarde is een effectieve invulling van het werkproces, zowel binnen organisaties als in de samenwerking tussen organisaties.

Duidelijke afspraken over de verschillende stappen in het werkproces, van de voorbereiding van actiedagen en het uitvoeren van observaties tot het aanspreken van verdachten, het opstellen van pv's en de opschaling naar politie of OM wanneer dat nodig is, blijken noodzakelijk voor een effectieve uitvoering van de handhaving op seksuele intimidatie. De pilot laat met betrekking daarop zien dat de landelijke werkinstructie weliswaar een belangrijke basis vormt, maar dat deze steeds moet worden vertaald naar de lokale context. Gemeenten verschillen immers in inzetmomenten, locaties, organisatie van toezicht en samenwerking met andere partijen. Juist die lokale uitwerking blijkt van belang voor de uitvoerbaarheid van de handhaving.

Wanneer werkprocessen onvoldoende zijn uitgewerkt of te veel ruimte laten voor individuele invulling, kan dit leiden tot verschillen in optreden en tot problemen in de verdere afhandeling van zaken. De pilot laat zien dat een helder, werkbaar en lokaal ingebed werkproces een belangrijke randvoorwaarde is voor een consistente en uitvoerbare handhaving.

6.1.4 Voldoende scholing en training van alle uitvoerende partners

Een vierde randvoorwaarde is voldoende scholing en training van alle uitvoerende partners. Handhaving op seksuele intimidatie vraagt specifieke kennis en vaardigheden, onder andere om gedragingen juridisch te duiden en zorgvuldig op te kunnen treden in de praktijk.

Hoewel in de scholing en training van boa's al aandacht wordt besteed aan de interpretatie van de delictsomschrijving, blijkt in de praktijk dat dit een blijvend aandachtspunt is. Met name de beoordeling van begrippen als 'indringend', 'seksueel' en 'intimiderend' vraagt om een zorgvuldige en contextafhankelijke weging. Blijvende aandacht voor deze interpretatievragen is daarom van belang om boa's beter toe te rusten voor het juridisch duiden van concrete situaties.

Ook de afbakening ten opzichte van andere feiten, zoals aanranding, komt al aan bod in de scholing en training, maar blijkt in de praktijk eveneens een blijvend aandachtspunt. In situaties waarin sprake is van fysiek contact of ander gedrag op het grensvlak van seksuele intimidatie en zwaardere feiten, kan onzekerheid bestaan over de juiste juridische kwalificatie. Blijvende aandacht hiervoor kan helpen om deze afwegingen beter te onderbouwen en om professionals meer houvast te geven bij het handelen in dergelijke situaties.

Daarnaast blijkt in de praktijk dat blijvende aandacht voor het opstellen van pv's nodig is om de kwaliteit daarvan verder te versterken. De verdere juridische beoordeling van seksuele intimidatie is sterk afhankelijk van een zorgvuldige beschrijving van de context en het samenstel van gedragingen. Wanneer pv's te algemeen blijven of onvoldoende context bevatten, kan dit de bewijspositie verzwakken en de beoordeling door het OM en de rechter bemoeilijken. Hoewel in de scholing en training al aandacht wordt besteed aan het opstellen van pv's, laat de praktijk zien dat dit een blijvend aandachtspunt is en mogelijk versterking vraagt.

Daarnaast komt uit de gesprekken naar voren dat scholing zich niet zou moeten beperken tot een eenmalige initiële training, maar ook ruimte moet bieden voor het structureel onderhouden van kennis en het blijven verwerken van nieuwe inzichten uit de praktijk en de rechtspraak. Het gebruik van praktijkvoorbeelden, casuïstiek en jurisprudentie kan daarbij bijdragen aan meer eenduidigheid in de beoordeling van concrete situaties.

Tot slot blijkt in de praktijk dat scholing ook praktisch uitvoerbaar moet zijn binnen de beschikbare tijd en capaciteit van gemeenten. Wanneer trainingen meerdere dagen duren en op één locatie plaatsvinden, kan dat deelname bemoeilijken. Scholing moet daarom niet alleen inhoudelijk toereikend zijn, maar ook praktisch toegankelijk zijn om bredere invoering van de handhaving mogelijk te maken.

6.1.5 Prioritering van handhaving

Een vijfde randvoorwaarde is prioritering van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Zonder duidelijke prioritering bestaat het risico dat deze handhaving onder druk komt te staan.

Uit de praktijk blijkt dat de mate waarin gemeenten prioriteit geven aan dit onderwerp direct van invloed is op de zichtbaarheid en continuïteit van de handhaving. Wanneer handhaving op seksuele intimidatie expliciet bestuurlijk en organisatorisch wordt ondersteund, ontstaat meer ruimte om boa's op te leiden, gerichte actiedagen te organiseren en de handhaving structureel in te bedden.

Tegelijkertijd blijkt dat de handhaving kwetsbaar wordt wanneer capaciteit beperkt is en andere taken of strafbare feiten voorrang krijgen. In sommige gemeenten is het aantal boa's dat kan handhaven op seksuele intimidatie beperkt, waar-

door de inzet bij ziekte of uitval snel onder druk komt te staan. Deze bevindingen maken duidelijk dat prioritering niet alleen een bestuurlijke keuze is, maar rechtstreeks doorwerkt in de mate waarin handhaving daadwerkelijk plaatsvindt. Prioritering is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een zichtbare, structurele en uitvoerbare handhaving.

6.1.6 Voldoende capaciteit om te handhaven

Een zesde randvoorwaarde is voldoende capaciteit om de handhaving uit te voeren. Handhaving op seksuele intimidatie vraagt om inzet van boa's die specifiek zijn opgeleid en beschikbaar zijn voor deze taak.

In de praktijk blijkt dat handhaving op seksuele intimidatie kwetsbaar wordt wanneer slechts een beperkt aantal boa's hiervoor is opgeleid of wanneer de inzet moet worden ingepast binnen een al zwaar belaste organisatie. Uit gesprekken met de boa's blijkt dat de capaciteit vaak juist beperkt is op momenten dat seksuele intimidatie in het openbaar veel kan voorkomen, bijvoorbeeld bij evenementen of tijdens vakantieperiodes. Dat komt doordat boa's dan vaak nodig zijn om op te treden vanuit hun reguliere functie.

Voldoende capaciteit is van belang om handhaving op meerdere locaties, tijdstippen en momenten mogelijk te maken en om voldoende actiedagen te kunnen organiseren. Deze handhaving vraagt bovendien om voldoende opgeleide boa's, omdat de inzet doorgaans in tweetallen plaatsvindt. Wanneer sprake is van uitval door ziekte of verlof, kan dat direct gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van de handhaving, juist omdat dan niet altijd meer voldoende capaciteit beschikbaar is om in tweetallen op te treden.

6.1.7 Duidelijkheid over de interpretatie van de delictsomschrijving

Een zevende randvoorwaarde is voldoende duidelijkheid over de interpretatie van de delictsomschrijving. In de praktijk blijkt dat de toepassing van artikel 429ter Sr op onderdelen nog vragen oproept, met name bij de beoordeling van begrippen als 'indringend' en 'seksueel' en bij de afbakening ten opzichte van andere feiten zoals aanranding en belediging. Deze interpretatievragen kunnen leiden tot onzekerheid bij handhavers over de vraag of bepaald gedrag onder de strafbaarstelling valt en daarmee ook over de vraag of en hoe moet worden opgetreden.

Uit hoofdstuk 5 blijkt bovendien dat deze onduidelijkheid niet alleen gevolgen heeft voor de handhaving zelf, maar ook kan doorwerken in de meldingsbereidheid van slachtoffers en in de normstellende werking van de strafbaarstelling. Verdere verduidelijking via rechtspraak en het delen van praktijkervaringen kan bijdragen aan meer houvast bij de toepassing van het artikel. De praktijk laat daarmee zien dat duidelijkheid over de interpretatie van de delictsomschrijving een belangrijke randvoorwaarde is voor consistente, uitvoerbare en juridisch zorgvuldige handhaving.

Om in de praktijk effect te hebben, moet deze verduidelijking wel worden vertaald naar scholing en naar werkprocessen, zodat boa's de opgedane inzichten ook kunnen toepassen in concrete situaties.

6.2 Aanvullende randvoorwaarden

6.2.1 Inzet en middelen

Naast de randvoorwaarden uit de beleidstheorie laat de praktijk zien dat ook de wijze waarop boa's worden ingezet en de middelen waarover zij beschikken van invloed zijn op de uitvoerbaarheid van de handhaving.

Boa's moeten op de juiste plek en op het juiste moment aanwezig zijn om gedrag te kunnen waarnemen. Dit betekent dat de inzet moet aansluiten bij momenten en locaties waar de kans op seksuele intimidatie groter is, zoals drukke avonden, uitgaansgebieden of evenementen. Ook is het van belang dat boa's dicht genoeg bij situaties kunnen komen om gedragingen daadwerkelijk waar te nemen en te beoordelen, waarbij de context een belangrijke rol speelt.

Om dit goed te kunnen doen, zijn passende middelen nodig. Denk hierbij aan communicatiemiddelen zoals oortjes en appgroepen, maar ook aan praktische zaken zoals geschikte kleding (bijvoorbeeld dunnere vesten) die het mogelijk maken om effectief en eventueel minder opvallend te opereren. Deze voorwaarden zijn direct van invloed op de uitvoerbaarheid van de handhaving.

6.3 Deelconclusie

Met de in dit hoofdstuk weergegeven informatie met betrekking tot de randvoorwaarden voor handhaving door boa's beantwoorden we onderzoeksvraag 5.

Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst bij andere gemeenten te kunnen invoeren?

Goede samenwerking binnen de strafrechtketen, een goed functionerende informatieketen, een effectieve invulling van het werkproces, voldoende scholing en training, prioritering van de handhaving, voldoende capaciteit en duidelijkheid over de interpretatie van de delictsomschrijving. Deze randvoorwaarden werken direct door in de uitvoerbaarheid, zichtbaarheid en continuïteit van de handhaving.

Tegelijkertijd blijkt in de praktijk dat deze randvoorwaarden pas daadwerkelijk effect hebben wanneer zij concreet en uitvoerbaar zijn ingevuld. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om korte lijnen tussen boa's, politie en OM, zicht op hotspots en risicomomenten, een goede lokale vertaling van werkinstructies, blijvende aandacht voor scholing en processen-verbaal, voldoende personele inzet en meer houvast bij de interpretatie van het artikel.

Daarnaast blijkt dat ook een aanvullende randvoorwaarde van belang is voor een goede uitvoering, namelijk de wijze waarop boa's worden ingezet en de uitrusting waarover zij beschikken. De praktische uitvoerbaarheid van de handhaving hangt mede samen met de momenten en locaties waarop boa's worden ingezet en met de beschikbaarheid van passende communicatiemiddelen en andere uitrusting.

7. Conclusie en aanbevelingen

REGIOPLAN

7 Conclusie en aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek was drieledig, namelijk:

1. Het verkrijgen van inzicht in de uitvoering en de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar.
2. Het verkrijgen van inzicht in de factoren die de uitvoering en de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie bevorderen of belemmeren.
3. Het formuleren van aanbevelingen om de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te versterken.

In lijn met de dubbele aanleiding richt het onderzoek zich zowel op de landelijke handhavingspraktijk als op die in de pilot in zeven van de pilotgemeenten.

In dit onderzoek is informatie verzameld en geanalyseerd voor het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe verloopt de uitvoeringspraktijk van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie en wat zijn de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?
2. Welke factoren bevorderen of belemmeren de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?
3. In hoeverre is de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie effectief?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te versterken?
5. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst bij andere gemeenten te kunnen invoeren?

In dit afsluitende hoofdstuk formuleren we allereerst een overkoepelende conclusie met daarin de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. Vervolgens onderbouwen we deze conclusie door bovengenoemde onderzoeksvragen te beantwoorden. Voor de beantwoording van die onderzoeksvragen zullen we veel verwijzen naar informatie in de voorgaande hoofdstukken en de deelconclusies, omdat die daar systematisch in uiteen is gezet.

7.1 Conclusie

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie biedt de volgende handhavingsmogelijkheden: het geeft handhavers en burgers (in theorie) een expliciete grens waartegen gedrag kan worden afgezet. Uit het onderzoek blijkt echter dat de effectiviteit van de handhaving in belangrijke mate conditioneel is: handhaving werkt onder specifieke omstandigheden, maar kent duidelijke grenzen. Zo werkt de handhaving wanneer handhavers aanwezig zijn op de juiste plekken en momenten, er voldoende bewijs beschikbaar is, er goed opgeleide handhavers zijn en er duidelijke samenwerking en prioritering binnen de strafrechtketen bestaat. Tegelijkertijd is de toepassing sterk contextafhankelijk, bewijs is vaak lastig te verzamelen, slachtoffers doen niet altijd melding of aangifte en capaciteitsproblemen beperken de structurele en consistente inzet van handhaving.

De handhavende partijen hebben de handhaving op de strafbaarstelling in gang gezet. Dit heeft geleid tot een aantal zaken die anders waarschijnlijk onopgemerkt waren gebleven en heeft geleid tot processen-verbaal, vervolging en bestraffing.

De handhaving in de praktijk is grotendeels afhankelijk van de inzet van boa’s, die flexibel en vaak in burger opereren en gedragingen op heterdaad constateren. De politie vervult vooral een reactieve rol en acteert naar aanleiding van aangiften. Daarmee blijft actieve handhaving op de strafbaarstelling op straat grotendeels beperkt tot de actiedagen die tot nu toe plaats hebben gevonden in de pilotgemeenten. Het aantal vervolgingen en bestraffingen afgezet tegen de inzet van het aantal actiedagen in de pilotgemeenten is echter op dit moment beperkt.

De rol van boa’s in de handhaving van seksuele intimidatie moet realistisch worden bezien. De resultaten geven vooralsnog geen aanleiding om te verwachten dat handhaving door boa’s, wanneer deze vooral afhankelijk blijft van heterdaadconstateringen, op zichzelf tot substantiële handhavingsopbrengsten leidt. Juist het heterdaadkarakter maakt de uitvoering kwetsbaar: boa’s moeten dichtbij genoeg zijn om de gedraging goed waar te nemen en vast te leggen, zonder daarbij herkenbaar aanwezig te zijn. Hun meerwaarde ligt daarom niet alleen in het kunnen constateren van overtredingen op heterdaad, maar ook in gerichte aanwezigheid op risicolocaties en -momenten, het benutten van lokale kennis, het signaleren van patronen en het versterken van de informatiepositie binnen de keten. Daarvoor zijn wel duidelijke randvoorwaarden nodig, zoals structurele inzet, voldoende opgeleide boa’s, goede informatie-uitwisseling met politie en OM, zicht op hotspots en risicomomenten en blijvende aandacht voor de kwaliteit van processen-verbaal.

De handhaving door boa's kent belangrijke beperkingen. Binnen de pilot is de inzet van boa's zo georganiseerd dat zij in burger handhaven om signalen van seksuele intimidatie beter te kunnen waarnemen en hierop te kunnen interveniëren. Daarom kan de handhaving door boa's doorgaans niet samengaan met uitvoering van de reguliere werkzaamheden en is de inzet incidenteel en geconcentreerd rond actiedagen. Daarbij is de waarneming van seksuele intimidatie in het openbaar sterk afhankelijk van toevallige aanwezigheid van boa's. Seksuele intimidatie in het openbaar is vaak vluchtig, bewijsarm en moeilijk op heterdaad te constateren, tenzij tegen de boa zelf gericht. Daardoor kunnen boa's alleen optreden wanneer de omstandigheden daaraan bijdragen, bijvoorbeeld wanneer zij dichtbij staan, in burger aanwezig zijn, en wanneer er voldoende zicht is op wat er precies gebeurt. In andere situaties blijft handhaving noodgedwongen uit. Hierdoor ontstaat een uitvoering die gevoelig is voor toeval: niet de ernst van de gedraging, maar de toevallige aanwezigheid van toezichthouders bepaalt of een incident wordt opgepakt. Daarnaast vragen pv's over seksuele intimidatie in het openbaar van boa's om een andere en uitgebreidere werkwijze dan zij doorgaans gewend zijn. Uit de voortgangsrapportages blijkt dat dit soms leidde tot extra aandacht vanuit het OM voor de pv's, en aanvullingsverzoeken. Dit vertraagt en belemmert het strafproces en vergroot de kans dat zaken niet verder komen dan de beginfase. Verdere professionalisering en routine zullen hier in de toekomst waarschijnlijk verbetering in brengen.

Daarnaast kent ook de handhaving door politie belangrijke belemmeringen. De politie werkt, behalve in situaties waarin politiemedewerkers zelf slachtoffer worden van seksuele intimidatie in het openbaar, veelal vanuit een voornamelijk reactieve positie. Er kan worden opgetreden als slachtoffers een melding of aangifte doen, een aangifte wordt dan door een basisteam opgepakt. De capaciteit binnen die basisteams bepaalt in grote mate hoeveel opvolging meldingen krijgen, en die capaciteit staat onder druk. Daardoor is het handhavingsbereik thans beperkt. Zonder extra capaciteit of prioritering blijft de inzet van de politie beperkt, ongeacht de bereidheid om te handhaven. Daarnaast spelen bewijsproblemen een grote rol bij de opvolging van aangiften, mede doordat de opsporingsbevoegdheden beperkt zijn. Dit maakt het verzamelen van aanvullend bewijs lastig en verkleint de kans dat zaken tot vervolging leiden.

De uitvoeringspraktijk laat ook zien dat interpretatie van de strafbaarstelling in belangrijke mate contextafhankelijk is. Begrippen zoals 'indringend' en het seksuele karakter van gedragingen zijn niet altijd eenduidig, wat kan leiden tot onzekerheid bij handhavers en verschillen in toepassing. Jurisprudentie en openbaar gepubliceerde uitspraken kunnen in de toekomst bijdragen aan meer duidelijkheid, maar die is op dit moment nog beperkt.

Het OM en de rechtspraak interpreteren de bestanddelen in het wetsartikel vooral contextgericht en in onderlinge samenhang. De beoordeling van de delictsomschrijving gebeurt zelden op basis van één losse gedraging, in plaats daarvan wordt gekeken naar het totaalbeeld van gedrag en omstandigheden. Indringendheid ontstaat bijvoorbeeld vaak pas door een combinatie van gedragingen (herhaling), de seksuele lading hangt niet alleen af van de woorden zelf, maar ook de situatie. Incidenten met alleen seksueel getinte en intimiderende opmerkingen komen niet in zaken 429ter Sr terecht.

Een belangrijk aandachtspunt is daarnaast dat de handhaving zich tot nu toe vooral richt op seksuele straatintimidatie. Online seksuele intimidatie blijft grotendeels buiten beeld, ondanks dat deze vorm van seksuele intimidatie ook onder de strafbaarstelling valt. Dit komt doordat dergelijke gedragingen zich vaak op sociale media afspelen, minder zichtbaar zijn voor handhavers en een andere, intensievere inzet vereisen. Gebrek aan prioriteit, kennis en middelen zorgt hier eveneens voor een beperkte handhaving.

De beoogde mechanismen functioneren slechts gedeeltelijk. Op basis van de toename in meldingen en aangiften sinds de invoering van de strafbaarstelling kunnen we voorzichtig concluderen dat de maatschappelijke norm; dat seksuele intimidatie onacceptabel is, zichtbaarder en sterker verankerd lijkt te zijn geraakt. Toch wordt seksueel grensoverschrijdend gedrag, waaronder seksuele intimidatie in de praktijk nog regelmatig gebagatelliseerd. De bijdrage van handhaving aan gedragsverandering en afschrikking lijkt nog beperkt te zijn, mede doordat het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid in de praktijk niet altijd duidelijk of voorzienbaar is.

De positie van slachtoffers is formeel versterkt, onder meer doordat handhaving ook zonder aangifte mogelijk is bij heterdaad. In de praktijk blijft deze versterking echter beperkt. Slachtoffers zijn vaak terughoudend in het doen van aangifte, onder andere vanwege lage verwachtingen over de uitkomst en de belasting van het strafproces. Bovendien leidt een melding of aangifte lang niet altijd tot afdoening, wat de bereidheid om incidenten te melden verder ondermijnt.

Tot slot blijkt de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de handhaving sterk afhankelijk van de aanwezigheid van een aantal randvoorwaarden. Cruciaal zijn onder meer voldoende capaciteit en structurele financiering, goede samenwerking binnen de strafrechtketen, effectieve werkprocessen, adequate scholing van handhavers en meer duidelijkheid over de in-

terpretatie van de wet. Ook een goede informatie-uitwisseling en strategische inzet van handhaving, bijvoorbeeld op risicomomenten en -locaties, zijn van belang. In de praktijk zijn deze randvoorwaarden nog niet overal voldoende ingevuld, wat leidt tot verschillen tussen gemeenten in de uitvoering en effectiviteit van de handhaving.

De conditionele aard van de handhaving brengt daarnaast risico's met zich mee. Zo kan de afhankelijkheid van toevallige aanwezigheid en capaciteit leiden tot selectieve handhaving, met mogelijk ongelijke effecten tussen groepen en locaties. Ook kan dit gevolgen hebben voor het vertrouwen in de handhaving en de ervaren rechtvaardigheid daarvan. Deze risico's benadrukken het belang van verdere versterking van randvoorwaarden en een meer regelmatigere inzet van handhaving.

Samenvattend kan worden gesteld dat de strafbaarstelling van seksuele intimidatie een belangrijke stap is in het versterken van de aanpak van dit gedrag en dat de handhaving inmiddels tot zichtbare resultaten leidt. Tegelijkertijd is de effectiviteit nog beperkt en afhankelijk van diverse praktische, organisatorische en juridische factoren. Verdere ontwikkeling en investering in de randvoorwaarden zijn noodzakelijk om bij te dragen aan het terugdringen van seksuele intimidatie en het vergroten van (online) veiligheid.

7.2 Onderbouwing

7.2.1 De uitvoeringspraktijk en de resultaten van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie

Hoe verloopt de uitvoeringspraktijk van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie binnen en buiten de pilotgemeenten en wat zijn de resultaten van deze handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?

Uit het onderzoek blijkt dat de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in de praktijk op gang is gekomen: de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie is in zowel de pilotgemeenten als bij de politie geïmplementeerd en handhavers zijn geschoold met betrekking tot de verschillende elementen die er bij de handhaving van de strafbaarstelling komen kijken. In de pilotgemeenten hebben inmiddels meerdere actiedagen plaatsgevonden (bij de ene gemeente meer dan bij de andere gemeente) en in het merendeel van de gemeenten (5 van de 7 onderzochte pilotgemeenten) leidde dit tot meerdere zaken die anders onopgemerkt waren gebleven.

Het huidige wettelijke kader biedt mogelijkheden om de strafbaarstelling te handhaven. Het onderzoek laat zien dat de handhaving door boa's van toegevoegde waarde is voor de handhaving op de strafbaarstelling, omdat het strafzaken oplevert die anders ongezien zouden blijven. De omvang van het aantal pv's tijdens de actiedagen is echter beperkt. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat actief handhaven alleen door boa's gebeurt. Zij kunnen flexibel worden ingezet, in burger, en zijn in staat om gedragingen op heterdaad te constateren, maar er bestaat onder deze groep nog onduidelijkheid over de interpretatie van de bestanddelen van art. 429ter Sr. Daarbij komt dat, omdat actief handhaven op de strafbaarstelling alleen door boa's gebeurt, de handhaving op de strafbaarstelling beperkt is tot de actiedagen die tot nu toe plaats hebben gevonden. Deze manier van handhaven brengt met zich mee dat er sprake moet zijn van een heterdaadsituatie.

Het OM en de rechtspraak ervaren de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de strafbaarstelling over het algemeen als relatief ruim geformuleerd en werkbaar. Dat wil zeggen dat ze de strafbaarstelling voldoende duidelijk vinden om tot vervolging over te gaan. Dit draagt bij aan rechtszekerheid en een effectieve handhaving van de strafbaarstelling.

Uit de ontvangen OM-data (1 juli 2024 t/m april 2026) volgt dat de rechter tot nu toe 93 zaken van seksuele intimidatie in eerste aanleg heeft afgedaan met een eindbeslissing. Uit dezelfde data blijkt dat er sinds de invoering van de strafbaarstelling door de boa's 23 pv's en door de politie 250 pv's doorgestuurd zijn naar het OM. Het OM heeft voor zover bekend tot nu toe in 213 zaken een beslissing genomen. 78 zaken zijn middels een buitengerechtelijke afdoening afgedaan en 135 zaken met een gerechtelijke afdoening. Ruim vijftig zaken hadden betrekking op de seksuele benadering van vrouwen tijdens hun werkzaamheden, waarvan 35 zaken specifiek betrekking hadden op politieagenten en boa's tijdens de uitoefening van hun functie. In deze gevallen werden er onder andere beledigende opmerkingen gemaakt. Dit zijn zaken die voorheen in een aantal gevallen mogelijk werden afgedaan onder het delict belediging. Daarbij valt op dat er zich tussen de daders een behoorlijk aantal overlastgevende personen bevindt die om die reden eerder met de politie in aanraking zijn gekomen. Ruim 20 van de strafzaken op de door het OM aangeleverde lijst betreffen verdachten die vaak met de politie in aanmerking komen wegens (fiets- en winkel)diefstallen, beledigingen van ambtenaren, openbaar dron-

kenschap etc. en/of waarbij stukken in het dossier blijk geven van problematiek op meerdere levensgebieden, zoals verslavingen en schulden.

Opvallend is daarnaast dat we relatief lage aantallen voorvallen tegenkomen die online seksuele intimidatie betreffen, ondanks dat deze strafbaarstelling ook daar betrekking op heeft. Dit komt naar alle waarschijnlijkheid doordat deze gedragingen zich vaak in besloten digitale omgevingen afspelen en er slechts beperkt meldingen of aangiften van gedaan wordt.

Uit dit onderzoek blijkt dat de uitvoeringspraktijk en de resultaten van de strafbaarstelling gevoelig zijn voor toeval: niet de ernst van de gedraging, maar de toevallige aanwezigheid van toezichthouders bepaalt of een incident wordt opgepakt.

7.2.2 Bevorderende en belemmerende factoren

Welke factoren bevorderen of belemmeren de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie?

Het huidige wettelijke kader biedt mogelijkheden om de strafbaarstelling te handhaven. Daarnaast biedt het handhavers en burgers een expliciete grens waartegen gedrag kan worden afgezet, en de praktijk laat zien dat deze serieus wordt genomen. Een aantal factoren blijkt een bevorderende werking te hebben op de daadwerkelijke uitvoering van de strafbaarstelling zoals een structureel budget, duidelijke afspraken tussen boa's en de politie, een strategische inzet van actiedagen en de bekendheid van de strafbaarstelling.

Structurele financiering: het onderzoek laat zien dat over het algemeen geldt dat, waar meer budget beschikbaar is meer ruimte ontstaat voor opleiding en continuïteit in de handhaving. Lokale keuzes en verschillen in politie-inzet leiden tot variatie in de effectiviteit van de uitvoering van de strafbaarstelling tussen gemeenten.

Afspraken tussen boa's en de politie: In alle gemeente is er sprake van onderlinge samenwerking tussen de boa's en politie tijdens de actiedagen. Dit draagt volgens hen bij aan het succesvol kunnen handhaven op art. 429ter Sr. De mate waarin sprake is van een sterke onderlinge samenwerking verschilt per gemeente. Handhavers in gemeenten waar deze samenwerking goed is ingericht benadrukken het belang hiervan; handhavers in gemeenten waar deze samenwerking minder goed is ingericht noemen dat dit de handhaving volgens hen ten goede zou kunnen komen.

De bekendheid met de strafbaarstelling: de bekendheid met de strafbaarstelling bij burgers lijkt van invloed te zijn op de meldingsbereidheid en mogelijk ook op de naleving van de norm. Wanneer burgers weten dat seksuele intimidatie strafbaar is, kan dit bijdragen aan een grotere bereidheid om incidenten te melden of aangifte te doen. De toename in meldingen en aangiften sinds de invoering van de strafbaarstelling kan erop wijzen dat de maatschappelijke norm zichtbaarder is geworden en dat seksuele intimidatie minder vanzelfsprekend wordt geaccepteerd. Tegelijkertijd is niet goed vast te stellen in hoeverre dit effect voortkomt uit de feitelijke handhavingspraktijk, of vooral samenhangt met de aanwezigheid van de wet zelf en de maatschappelijke bewustwording die daarmee gepaard gaat. Ook blijft onduidelijk in welke mate de norm daadwerkelijk beter wordt nageleefd. Verschillende vormen van publiekscommunicatie sinds de invoering van de strafbaarstelling lijken in ieder geval te hebben bijgedragen aan een grotere bekendheid met de strafbaarheid van seksuele intimidatie en daarmee aan het maatschappelijke signaal dat dit gedrag onacceptabel is.

Een strategische inzet van actiedagen: handhavers benadrukken dat de effectiviteit van de handhaving erg afhangt van de situatie en het moment. De zomerperiode en drukke momenten, zoals uitgaansavonden of evenementen, bieden meer kansen op succes door de grotere drukte op straat. In de wintermaanden, bij slecht weer of op rustige avonden, neemt het aantal waarnemingen volgens de boa's merkbaar af. In de praktijk is er duidelijk sprake van een spanningsveld tussen effectiviteit en beschikbare capaciteit: handhaving op straatintimidatie is het meest effectief op drukke momenten maar juist dan is de capaciteit vaak beperkt door lagere beschikbaarheid door vakanties of inzet bij grote evenementen, waardoor de uitvoerbaarheid onder druk staat.

Aan de andere kant laat dit onderzoek ook zien dat een aantal factoren de uitvoering van de strafbaarstelling belemmert, zoals interpretatievragen, capaciteit, beperkte mogelijkheden met betrekking tot bewijsvergaring, de mate waarin de handhaving is ingericht op online seksuele intimidatie en onduidelijkheid over de strafbaarstelling bij slachtoffers.

Capaciteit: tussen gemeenten bestaan aanzienlijke verschillen in de wijze waarop wordt gehandhaafd. Sommige gemeenten hebben meer capaciteit, meer interne organisatiekracht of meer bestuurlijke prioriteit dan andere waardoor de

handhaving in de praktijk verschilt. Opvolging van meldingen en aangiften op seksuele intimidatie zijn bij de politie beperkt door een gebrek aan capaciteit waardoor het opvolgen van zaken van seksuele intimidatie minder prioriteit krijgt.

Handhaving op heterdaad is complex: bij de handhaving door boa's speelt de mate waarin handhavers dicht genoeg bij een situatie kunnen komen om waar te nemen wat er gebeurt, terwijl zij tegelijkertijd niet mogen opvallen. Dit maakt handhaving in de praktijk complex. Daarnaast speelt ook de toevallige aanwezigheid van toezichthouders hierbij een rol.

Beperkte bewijsgaring: de afhandeling van zaken hangt sterk samen met bewijs en dossiervorming. In het geval van een aangifte van specifiek de overtreding van art. 429ter Sr biedt het huidige wettelijke kader maar beperkte opsporingsbevoegdheden voor het verzamelen van (aanvullend) bewijs (maar vaak is sprake van een aanvankelijke melding onder of cumulatie met een misdrijf waardoor er meer bevoegdheden kunnen worden ingezet). Tegelijkertijd maakt het kader het mogelijk om ook zonder aangifte of slachtofferverklaring op te treden wanneer handhavers het gedrag zelf waarnemen. De effectiviteit van de handhaving is afhankelijk van de balans tussen beperkte bevoegdheden en de ruimte voor eigen waarneming door handhavers.

Beperkt ingericht op handhaving online seksuele intimidatie: opvallend is daarnaast dat we relatief lage aantallen voorvallen tegenkomen die online seksuele intimidatie betreffen, ondanks dat deze strafbaarstelling ook daar betrekking op heeft. De online component van seksuele intimidatie blijft in de praktijk dus relatief onzichtbaar. Het aantal meldingen en aangiften is relatief laag, terwijl digitaal materiaal zoals screenshots of berichten de bewijspositie juist kan versterken. Online seksuele intimidatie is voor handhavers minder goed waarneembaar omdat gedragingen zich vaak afspelen op sociale media en er lijkt binnen de handhaving sprake van beperkte prioriteit, kennis en middelen. Daardoor blijft de handhaving op dit terrein nog beperkt ontwikkeld.

Contextafhankelijk: in de praktijk blijkt de interpretatie van begrippen als 'indringend' en het seksuele karakter van de benadering sterk contextafhankelijk; ook zijn er nog vragen over de invulling van het bestanddeel 'openbaar' en over het al dan niet gelden van de eis dat de benadering/opmerking het slachtoffer (direct) moet hebben bereikt om van strafbaarheid te spreken. Dergelijke onduidelijkheden maken het voor handhavers lastiger om in concrete situaties te bepalen of er sprake is van strafbare seksuele intimidatie. De zich ontwikkelende jurisprudentie laat zien dat rechters deze begrippen steeds verder inkaderen, maar is op dit moment nog beperkt.

De kwaliteit van pv's: de kwaliteit van pv's speelt een grote rol in de vervolging. In de praktijk is er in een aantal gemeenten sprake geweest van een aanvullingsverzoek door het OM omdat de beschrijving van gedragingen of context niet volledig of precies genoeg is. Dit vertraagt de keten van afdoening. Verdere professionalisering en routine zullen hier in de toekomst waarschijnlijk verbetering in brengen.

Aangifte- en meldingsbereidheid: uit de gesprekken met de boa's en politie blijkt dat slachtoffers terughoudend zijn in het maken van een melding of het doen van aangifte. Dit komt volgens hen met name door de verwachtingen die slachtoffers hebben van het strafrechtelijk traject en op hun bereidheid om daaraan mee te werken. Dit vormt een belemmerende factor, omdat een lage aangifte- en meldingsbereidheid ertoe leidt dat veel gevallen van seksuele intimidatie buiten het zicht van opsporingsinstanties blijven. Hierdoor kunnen minder zaken worden onderzocht en vervolgd, wat de effectiviteit van de strafbaarstelling beperkt en de normstellende werking ervan verzwakt.

7.2.3 Effectiviteit van de handhaving van de strafbaarstelling

In hoeverre is de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie effectief?

Het doel van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie is het bestrijden van seksuele intimidatie zodat de (ervaren) (online) veiligheid van mensen wordt vergroot. De handhaving op de strafbaarstelling moet bijdragen aan de bestrijding van seksuele intimidatie in het openbaar. Zowel de handhaving door de politie als de boa's spelen hierbij een cruciale rol. Met de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar hebben zij meer en effectievere mogelijkheden gekregen om op te treden tegen strafwaardig gedrag. De beleidstheorie veronderstelt dat dit bijdraagt aan een heldere normstelling, het opmaken en doorzetten van pv's, een versterkte positie van het slachtoffer en een beter voorzienbaar risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit draagt uiteindelijk bij aan de bestrijding van seksuele intimidatie.

De wijze waarop de handhaving in theorie en praktijk wordt ingevuld blijkt echter maar gedeeltelijk bij te dragen aan de realisatie van het doel. In theorie is de aanpak sterk: de strafbaarstelling zorgt voor duidelijke normstelling, biedt politie en boa's meer bevoegdheden en moet leiden tot meer handhaving, betere bescherming van slachtoffers en een groter

afschrikwekkend effect. In de praktijk blijkt echter dat deze mechanismen slechts deels tot uitvoering komen. Handhaving levert wel concrete resultaten op (zoals het opmaken van pv's en het optreden in heterdaadsituaties), en de rechtspraak draagt geleidelijk bij aan meer duidelijkheid over de norm. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan dus echter nog niet geconcludeerd worden dat de beoogde versterking van de normhandhaving en het daarmee samenhangende afschrikwekkende effect in de praktijk daadwerkelijk en structureel optreedt. Voor een structureler effect van de uitvoering is tijd en verdere investering nodig, omdat uit het onderzoek blijkt dat de wettelijke mogelijkheden en de praktische toepassing daarvan nog niet volledig op elkaar aansluiten. Hoewel de strafbaarstelling heeft geleid tot een duidelijkere norm bij de handhavende actoren en extra handhavingsbevoegdheden, blijkt de daadwerkelijke toepassing in de praktijk nog in ontwikkeling. Hieronder lichten we, op basis van de resultaten zoals beschreven in de eerdere hoofdstukken, de effectiviteit per beoogd mechanisme toe.

Heldere normstelling

Seksuele intimidatie vindt plaats in een cultuur waarin dit gedrag lange tijd geaccepteerd is. Vooral die cultuur moet veranderen. Het strafrecht zou daarbij moeten helpen vanwege de normstelling: duidelijk maken dat seksuele intimidatie onacceptabel is en bestraft wordt. De normstelling is reeds aanwezig doordat art. 429ter Sr een expliciete strafbaarstelling biedt en de rechtspraak geleidelijk meer duidelijkheid geeft over de toepassing daarvan. Dit geeft op papier een signaal af naar (potentiële) daders dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet acceptabel is en wordt bestraft.

Aan de hand van de toename van het aantal meldingen en aangiften sinds de inwerkingtreding van de strafbaarstelling (zie figuur 4.2) kunnen we voorzichtig stellen dat er sprake is van een verandering in de norm en dat steeds meer mensen bereid zijn om op te treden tegen seksuele intimidatie door melding te maken/aangifte te doen. Toch komt het in de praktijk, volgens handhavers, nog vaak voor dat betrokkenen het voorval bagatelliseren.

Het opmaken en doorzetten van pv's

Door boa's

De pilot laat zien dat handhaving op seksuele intimidatie door boa's in bijna alle gemeenten heeft geleid tot enkele zaken die anders onopgemerkt waren gebleven. Zowel boa's als politie zien de inzet van boa's als van toegevoegde waarde. Zij kunnen flexibel (in burger) worden ingezet en zijn getraind om gedragingen op heterdaad te constateren. De omvang van het aantal waarnemingen tijdens de actiedagen is echter beperkt. De inzet van de boa's lijkt daarmee niet in verhouding te staan met het aantal zaken dat dit daadwerkelijk oplevert. Het aantal pv's, en daarmee het aantal kwantificeerbare resultaten is beperkt. Op basis daarvan zou gesteld kunnen worden dat de (tijdelijke) bevoegdheden die boa's binnen de pilot met ingang van deze strafbaarstelling hebben gekregen om te handhaven op de strafbaarstelling nog maar beperkt lijken bij te dragen aan de effectiviteit van de handhaving. Dit roept de bredere vraag op of de huidige inzet, die relatief sterk is gericht op observatie, dossieropbouw en het opstellen van pv's, in verhouding staat tot de behaalde resultaten en daarmee voldoende maatschappelijk rendement oplevert om deze inzet te rechtvaardigen. Daarbij kan men zich afvragen of een (gedeeltelijke) verschuiving in inzet niet effectiever zou kunnen zijn, bijvoorbeeld naar meer zichtbare aanwezigheid op hotspots en risicomomenten. Een dergelijke aanwezigheid zou mogelijk een preventieve werking kunnen hebben, doordat het gedrag van potentiële plegers wordt afgeremd en slachtoffers zich veiliger voelen om grenzen te stellen of minder geneigd zijn om ongewenst gedrag te accepteren uit angst voor escalatie. In die zin kan worden verkend of een meer preventief en zichtbaar inzetmodel, naast of in plaats van een sterk op pv-vorming gerichte aanpak, tot een effectievere en beter uitlegbare handhaving zou kunnen leiden.

De politie

De politie werkt voornamelijk vanuit een reactieve positie. Dat wil zeggen dat zij in de handhaving op de strafbaarstelling over het algemeen alleen zaken oppakken die door middel van aangifte bij hen binnenkomen en op straat niet actief handhaven op de strafbaarstelling. Door de capaciteitsdruk wordt echter een groot gedeelte van deze meldingen en aangiften door de politie niet opgepakt. Daarbij loopt de politie bij het opvolgen van de aangifte vervolgens tegen beperkte opsporingsbevoegdheden aan waardoor bewijsgaring lastig is. In veel gevallen leidt een aangifte dus niet tot het doorzetten van het pv naar het OM.

Zowel bij handhaving door boa's als door de politie vindt in de gehele keten op meerdere momenten een selectie plaats: tussen melding en aangifte, tussen aangifte en OM, en vervolgens opnieuw bij de beoordeling door het OM en de rechter. Bewijsproblemen, de kwaliteit van pv's, beperkte capaciteit en verschillen in prioritering begrenzen het opmaken en doorzetten van pv's door boa's en politie.

Tegelijkertijd ontwikkelt de rechtspraak op basis van de zaken die wel in de strafrechtketen terechtkomen gaandeweg een steeds scherpere inkleuring van bestanddelen zoals 'indringend', 'seksueel' en 'vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend'. Deze jurisprudentie maakt de interpretatie van de strafbaarstelling duidelijker voor handhavers. De toepassing blijkt echter in sterke mate contextafhankelijk. Dat betekent dat vergelijkbare gedragingen in verschillende situaties toch anders kunnen worden beoordeeld. Naarmate meer zaken aan rechters worden voorgelegd, zal de voorspelbaarheid van de beoordeling toenemen. Meer jurisprudentie en openbaar gepubliceerde uitspraken kunnen bijdragen aan een betere selectie aan de voorkant waardoor meer zaken uiteindelijk tot strafbaarstelling leiden.

Positie van het slachtoffer

Het geheel van bevindingen laat zien dat de positie van slachtoffers weliswaar wordt versterkt door de huidige strafbaarstelling, maar dat dit in de praktijk meestal niet leidt tot daadwerkelijke vervolging. De uitvoeringspraktijk laat zien dat handhaving niet volledig afhankelijk is van het initiatief van het slachtoffer, omdat in heterdaadsituaties in theorie ook zonder aangifte of slachtofferverklaring kan worden opgetreden. Daarmee wordt de positie van slachtoffers wel versterkt, maar niet vanzelfsprekend sterk. Slachtoffers voelen zich, volgens handhavers, erkend en gesteund door de strafbaarstelling. Maar de kans dat hun zaak tot een vervolging leidt is door beperkt bewijs en beperkte prioriteit en capaciteit, laag. Hierdoor wordt de verbetering van de positie van het slachtoffer beperkt. De beperkte slagingskans van een melding of aangifte en terughoudendheid bij slachtoffers en getuigen beperken de meldings- en aangiftebereidheid en daarmee de handhaving op zaken van seksuele intimidatie. Zo speelt de manier waarop slachtoffers worden geïnformeerd over de mogelijke slagingskans van een melding of aangifte een rol, evenals de mate waarin zij het incident als ernstig beschouwen of zichzelf als slachtoffer herkennen. In de praktijk komt het voor dat betrokkenen het voorval bagatelliseren of niet expliciet noemen dat zij zich geïntimideerd of vernederd voelden. Dit alles wijst op een slechts beperkte verbetering van de positie van het slachtoffer in de praktijk.

Voorzienbaar risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid

De normstelling dat seksuele intimidatie onacceptabel is en bestraft wordt, moet zorgen voor een voorzienbaar risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit zou vervolgens een afschrikkend effect op (potentiële) daders hebben en bijdragen aan gedragsverandering. Door de invoering van de strafbaarstelling is het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid voor (potentiële) daders in theorie beter voorzienbaar. De beperkte mate waarin handhaving op de strafbaarstelling, door interpretatieverschillen, bewijsproblemen (o.a. door het vluchtige karakter van seksuele intimidatie, en het feit dat de gedraging door boa zelf moet zijn gezien en gehoord), beperkte mogelijkheden voor bewijsgaring, en capaciteitsvraagstukken maakt echter dat het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid in de praktijk in geringe mate voorzienbaar is.

Online seksuele intimidatie

Uit het onderzoek blijkt dat de handhaving nog voornamelijk gericht is op seksuele intimidatie in de fysieke openbare ruimte en nog maar beperkt effect heeft op online seksuele intimidatie. Handhaving op online seksuele intimidatie vraagt, volgens betrokkenen, om een andere inzet: een veel actievere inzet dan nu het geval lijkt. Tegelijkertijd maakt, zo blijkt uit de duidingssessies, online seksuele intimidatie regelmatig deel uit van een bredere casus, waar ook andere (online) strafbare feiten aan de orde zijn. In dergelijke gevallen wordt de zaak niet als overtreding van art. 429ter Sr geregistreerd en vervolgd, maar meegenomen onder een ander, vaak zwaarder strafbaar feit. Toch lijkt het erop dat online de grenzen van wat aanvaardbaar is volgens deze wet veelvuldig overschreden worden. Handhaving hierop is met name afhankelijk van de mate waarin slachtoffers aangifte doen, omdat deze vorm van seksuele intimidatie zich vaak afspeelt op sociale media. Het proactief handhaven op online seksuele intimidatie vraagt een enorme inzet, waardoor dit met de huidige beschikbare capaciteit onmogelijk lijkt.

Ongewenste effecten

De conditionele aard van de handhaving brengt risico's met zich mee. Zo kan de afhankelijkheid van handhaving in heterdaadsituaties en capaciteit leiden tot selectieve handhaving, met mogelijk ongelijke effecten tussen groepen en locaties. Ook kan dit gevolgen hebben voor het vertrouwen in de handhaving en de ervaren rechtvaardigheid daarvan. Deze risico's benadrukken het belang van verdere versterking van randvoorwaarden en een meer consistente en voorspelbare inzet van handhaving. In de volgende paragraaf gaan we nader op deze randvoorwaarden in.

7.2.4 Randvoorwaarden

Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst bij andere gemeenten te kunnen invoeren?

De resultaten uit hoofdstuk 6 laten zien dat voor een succesvolle invoering van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in andere gemeenten, aan verschillende randvoorwaarden moet worden voldaan. De mate waarin deze voorwaarden in de praktijk aanwezig zijn, bepaalt in belangrijke mate of de beoogde handhavingsmechanismen daadwerkelijk effectief kunnen functioneren. Het onderzoek benadrukt daarbij het belang van: een goede samenwerking binnen de strafrechtketen, een goed functionerende informatieketen, een effectieve inrichting van het werkproces, voldoende scholing en training voor handhavers, prioritering van de handhaving, voldoende capaciteit en duidelijke richtlijnen voor de interpretatie van de delictsomschrijving. Alleen wanneer deze randvoorwaarden voldoende zijn ingevuld, kan de handhaving door boa's in andere gemeenten op een uitvoerbare en effectieve manier worden ingevoerd.

Deze randvoorwaarden hebben pas daadwerkelijk effect op de uitvoerbaarheid, zichtbaarheid en continuïteit van de handhaving wanneer zij concreet en uitvoerbaar zijn ingevuld, wat in de praktijk nog niet altijd het geval blijkt te zijn:

- Een goed functionerende informatieketen: een goed functionerende informatieketen tussen gemeente, boa's, politie en OM is essentieel om hotspots en risicomomenten van seksuele intimidatie in beeld te krijgen en de handhaving daar gericht op af te stemmen, aangezien valt te verwachten dat seksuele intimidatie daar het meest zal worden waargenomen. Daarnaast zorgt terugkoppeling over aangiften en de kwaliteit van pv's voor een betere analyse, scherpere werkwijzen en een effectievere en beter onderbouwde inzet van handhaving.
- Een goede samenwerking binnen de strafrechtketen: Een goed functionerende samenwerking tussen boa's, politie en OM is een belangrijke randvoorwaarde voor effectieve handhaving van seksuele intimidatie, omdat dit zowel de uitvoering als de afhandeling van zaken ondersteunt. De politie biedt noodzakelijke opschaling en ondersteuning bij zwaardere feiten, terwijl het OM via terugkoppeling bijdraagt aan de kwaliteit van pv's en daarmee aan een zorgvuldige vervolging.
- Een effectieve invulling van het werkproces: Een effectieve handhaving van seksuele intimidatie vraagt om duidelijke en goed afgestemde werkprocessen, waarin alle stappen; van voorbereiding en toezicht tot opschaling en rapportage, helder zijn vastgelegd en lokaal worden uitgewerkt. De beslissingen en redenen bij elk van deze stappen worden ook teruggekoppeld zodat er onderling meer duidelijkheid ontstaat over inhoud van de strafbaarstelling. Daarnaast is de kwaliteit van pv's en een consistente uitvoering essentieel, omdat onduidelijke of uiteenlopende werkwijzen de afhandeling van zaken en de effectiviteit van de handhaving kunnen ondermijnen.
- Voldoende scholing en training voor handhavers: Voldoende scholing en training blijken een belangrijke randvoorwaarde voor effectieve handhaving van seksuele intimidatie, omdat professionals specifieke juridische kennis en vaardigheden nodig hebben om gedragingen juist te duiden, proportioneel op te treden en pv's zorgvuldig op te stellen. Daarnaast is het van belang dat scholing structureel wordt onderhouden en praktisch uitvoerbaar is, zodat interpretatievragen, afbakeningsproblemen en verschillen in beoordeling in de praktijk zoveel mogelijk worden beperkt.
- Prioritering van de handhaving: De mate van bestuurlijke en organisatorische aandacht bepaalt direct hoe zichtbaar en structureel deze handhaving in de praktijk kan worden uitgevoerd. Wanneer het onderwerp onvoldoende prioriteit of capaciteit krijgt, komt de continuïteit van de handhaving onder druk te staan en wordt de inzet snel verdrongen door andere taken. Prioritering van de handhaving van seksuele intimidatie is daarmee een belangrijke randvoorwaarde.
- Voldoende capaciteit om te handhaven: Om de handhaving door boa's in de toekomst ook bij andere gemeenten te kunnen invoeren is voldoende capaciteit nodig: er moeten voldoende opgeleide boa's beschikbaar zijn om op verschillende locaties en momenten effectief te kunnen optreden, vaak in tweetallen. In de praktijk blijkt echter dat beperkte capaciteit en uitval door ziekte of verlof de inzet kwetsbaar maken, waardoor de handhaving snel onder druk komt te staan en minder structureel kan worden uitgevoerd.
- Duidelijkheid over de interpretatie van de delictsomschrijving: onduidelijkheid over begrippen als 'indringend' en 'seksueel' en de afbakening met andere delicten kan leiden tot onzekerheid bij handhavers en verschillen in optreden. Verdere verduidelijking via rechtspraak, praktijkervaringen en vertaling naar scholing en werkprocessen is nodig om te zorgen voor consistente, juridisch zorgvuldige en uitvoerbare handhaving.
- Inzet en middelen: De uitvoerbaarheid van de handhaving op seksuele intimidatie hangt niet alleen af van beleidsmatige randvoorwaarden, maar ook van de manier waarop boa's worden ingezet en de middelen waarover zij beschikken. Effectieve handhaving vereist dat boa's op de juiste momenten en locaties aanwezig zijn en beschikken over passende middelen (zoals oortjes om te communiceren, geschikte kleding) om situaties goed te kunnen waarnemen en beoordelen.

Daarnaast zal, om de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst ook bij andere gemeenten in te kunnen voeren, het mogelijk moeten zijn om ook in die gemeenten

boa's op te leiden en bevoegd te maken om te handhaven op seksuele intimidatie in het openbaar. Het is hiermee echter nog niet vanzelfsprekend dat de handhaving hierop door boa's ook daadwerkelijk effectief zal zijn.

7.3 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te versterken?

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar via artikel 429ter Sr is ontworpen om bij te dragen aan het verbeteren van de (online) veiligheid door de bestrijding van seksuele intimidatie in de openbare ruimte. Tijdens de parlementaire behandeling is benadrukt dat deze strafbaarstelling en de handhaving daarop op zichzelf onvoldoende zijn om dit doel te bereiken; de wet maakt onderdeel uit van een bredere, integrale aanpak gericht op het vergroten van seksuele veiligheid. De strafbaarstelling heeft daarom niet alleen een repressieve functie, maar ook een normerende en preventieve werking door een duidelijk signaal af te geven dat seksueel intimiderend gedrag onacceptabel is, wat bijdraagt aan bewustwording en gedragsverandering.

Daarbij is erkend dat strafrechtelijk optreden in de praktijk waarschijnlijk beperkt zal blijven, met name tot heterdaadsituaties. Uit dit onderzoek blijkt dat de effectiviteit daarvan vooral afhankelijk is van de randvoorwaarden en de praktijkinrichting van de handhaving. In deze paragraaf beschrijven we de aanbevelingen die we op basis van de resultaten van dit onderzoek doen om de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te versterken.

Allereerst is het van belang om de randvoorwaarden structureel te verbeteren en landelijk beter te borgen. Dit betekent onder meer investeren in voldoende capaciteit, structurele financiering en voldoende politiemedewerkers en opgeleide boa's, zodat handhaving niet afhankelijk blijft van incidentele inzet of actiedagen. Daarnaast moet de prioritering van het onderwerp bestuurlijk worden verankerd, zodat seksuele intimidatie niet verdrongen wordt door andere taken en handhaving continu en zichtbaar kan plaatsvinden. Het onderzoek laat zien dat prioritering, structurele financiering en voldoende capaciteit bepalend zijn voor de vraag of handhaving duurzaam kan plaatsvinden. Expliciet voor gemeenten betekent dit dat gemeenten niet alleen incidenteel middelen moeten vrijmaken, maar expliciete keuzes moeten maken over structurele inzet, een bredere basis van opgeleide boa's en de mogelijkheid om uitval op te vangen. Tegelijkertijd moet worden meegewogen dat de huidige handhaving plaatsvindt binnen de context van een pilot, met afgebakende kaders, een tijdelijke looptijd en beperkte mogelijkheden om boa's op grote schaal op te leiden en in te zetten. Zonder verdere structurele verankering blijft de uitvoering daardoor kwetsbaar en afhankelijk van een beperkte groep medewerkers.

Daarnaast verdient structurele scholing en training van handhavers aandacht, niet als een eenmalige investering maar als een continu proces waarin praktijkervaringen en nieuwe jurisprudentie worden meegenomen. Dit vergroot de professionaliteit en vermindert interpretatieverschillen in de praktijk.

Ook vraagt de kwaliteit van de handhaving om versterking van de informatie-uitwisseling en de samenwerking binnen de keten. Het onderzoek laat zien dat samenwerking tussen boa's, politie en OM noodzakelijk is, maar niet overal structureel is ingericht. Voor de verdere invoering is het noodzakelijk om de samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de strafrechtketen te versterken. Goede afstemming tussen boa's, politie en OM, inclusief structurele terugkoppeling over aangiften en pv's, helpt om gerichter te handhaven en de kwaliteit van dossiers te verbeteren, juist omdat de beoordeling van seksuele intimidatie sterk afhankelijk is van context en samenstel van gedragingen. Dit moet worden aangevuld met een beter werkproces en hogere kwaliteit van pv's, zodat zaken minder vaak vastlopen in de keten. Verdere professionalisering en routine in het opstellen van pv's zullen hier in de toekomst waarschijnlijk verbetering in brengen.

Daarbij is uniforme interpretatie van begrippen zoals 'indringend' en 'seksueel' essentieel. Dit kan worden bereikt door verdere jurisprudentie (ook van hogere rechters, tot en met de Hoge Raad), casuïstiek en vertaling naar scholing en werkinstructies, zodat handhavers meer houvast krijgen en de toepassing consistenter wordt. Hierbij is het van belang om uitspraken openbaar te publiceren. Het ligt daarom voor de hand om te blijven investeren in verdere uitkristallisering van begrippen via rechtspraak en om nieuwe inzichten daaruit structureel terug te vertalen naar de uitvoeringspraktijk. Daarbij past ook dat scholing voor handhavers niet eenmalig blijft, maar blijvend aandacht besteedt aan de interpretatie van de delictsomschrijving en aan het gebruik van praktijkvoorbeelden en jurisprudentie.

Ook is het belangrijk om de inzet strategischer en effectiever te organiseren door handhaving te richten op risicolocaties en -momenten en door beter gebruik te maken van beschikbare middelen en communicatiemiddelen. De pilot laat zien dat handhaving het meest kansrijk is wanneer boa's op de juiste momenten en locaties aanwezig zijn en dicht genoeg bij situaties kunnen komen om gedrag waar te nemen en te beoordelen. Het is daarom logisch om de inzet nog gerichter te laten aansluiten op bekende risicomomenten en hotspots en om te investeren in passende communicatiemiddelen en kleding die effectief en eventueel ook minder opvallend optreden mogelijk maakt. Daarmee wordt de kans groter dat signalen daadwerkelijk tot handhaving kunnen leiden.

Tegelijkertijd vraagt online seksuele intimidatie om extra aandacht. Uit het onderzoek blijkt dat deze vorm van intimidatie relatief weinig zichtbaar is in de huidige handhavingspraktijk. Dat is opvallend, omdat digitale communicatie en online platforms in sommige gevallen juist mogelijkheden bieden voor het vastleggen en bewaren van bewijsmateriaal, zoals screenshots, chatberichten of opgeslagen content. De beperkte handhaving op dit terrein lijkt dan ook niet uitsluitend te worden verklaard door bewijsproblemen, maar hangt samen met de bredere complexiteit van het vaststellen van online seksuele intimidatie als delict. Daarbij spelen onder meer vragen rondom privacy en bevoegdheden en de beperkte mogelijkheden van politie en handhaving om online gedrag te monitoren een rol. Daarnaast vraagt online handhaving om specialistische kennis, technische ondersteuning en duidelijke afspraken over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de strafrechtketen. Deze belemmeringen benadrukken het belang van een meer actieve en gespecialiseerde aanpak van online seksuele intimidatie.

Daarnaast is het wenselijk om de meldings- en aangiftebereidheid verder te ondersteunen en te versterken. Op grond van artikel 51ac Sv hebben slachtoffers recht op informatie over de strafprocedure, waaronder ook inzicht in de voortgang en – in algemene zin – de verwachtingen rond de behandeling van een zaak. Uit het onderzoek blijkt dat juist deze informatie een belangrijke rol speelt in de afweging om wel of niet te melden of aangifte te doen. Daarbij moet worden onderkend dat een strafrechtelijke uitkomst, zoals een veroordeling, voor slachtoffers niet automatisch betekent dat zij het traject als geslaagd ervaren. Net als in veel gevallen van seksueel geweld kunnen in situaties van seksuele intimidatie de emotionele, sociale en praktische lasten van het strafproces zwaarder wegen dan de baten van vervolging. Dit vraagt om een meer slachtoffergerichte benadering in het ondersteunen en versterken van meldings- en aangiftebereidheid. Met een meer slachtoffergerichte benadering wordt bedoeld dat in de ondersteuning en opvolging (nog) meer rekening wordt gehouden met de behoeften, ervaringen en knelpunten van slachtoffers van seksuele intimidatie. In deze benadering is het van belang extra aandacht te besteden aan het laagdrempelig en serieus horen van slachtoffers, duidelijke informatie geven over het meld- en aangifteproces en de mogelijkheden voor ondersteuning. Een dergelijke benadering kan bijdragen aan het vergroten van het vertrouwen in de handhaving en daarmee de bereidheid om melding of aangifte te doen versterken.

Tegelijkertijd is in de parlementaire behandeling erkend dat strafrechtelijk optreden in de praktijk vooral aan de orde zal zijn bij heterdaadsituaties en dat de strafbaarstelling ook een normerende en preventieve werking heeft. Het signaal dat seksueel intimiderend gedrag onacceptabel is, is daarbij van belang voor bewustwording en gedragsverandering, naast de daadwerkelijke strafrechtelijke handhaving.

Tot slot wordt in het huidige onderzoek relatief weinig stilgestaan bij de beperkingen en bredere maatschappelijke effecten van (intensivering van) handhaving, terwijl deze wel relevant zijn voor een evenwichtige beoordeling van de effectiviteit. Zo had dit onderzoek geen betrekking op het onderzoeken van de financiële kosten van intensievere handhaving, maar ook niet op mogelijke bredere gevolgen, zoals verdere polarisering in het publieke debat of aantasting van vertrouwen in de rechtsstaat wanneer verwachtingen niet worden waargemaakt of wanneer handhaving als selectief of ongelijk wordt ervaren (bijvoorbeeld in discussies over profilering). Het is daarom belangrijk dat toekomstig onderzoek hier expliciet aandacht aan besteedt, zodat de effecten van de strafbaarstelling niet alleen in termen van output en handhaving worden beoordeeld, maar ook in termen van maatschappelijke neveneffecten en legitimiteit.

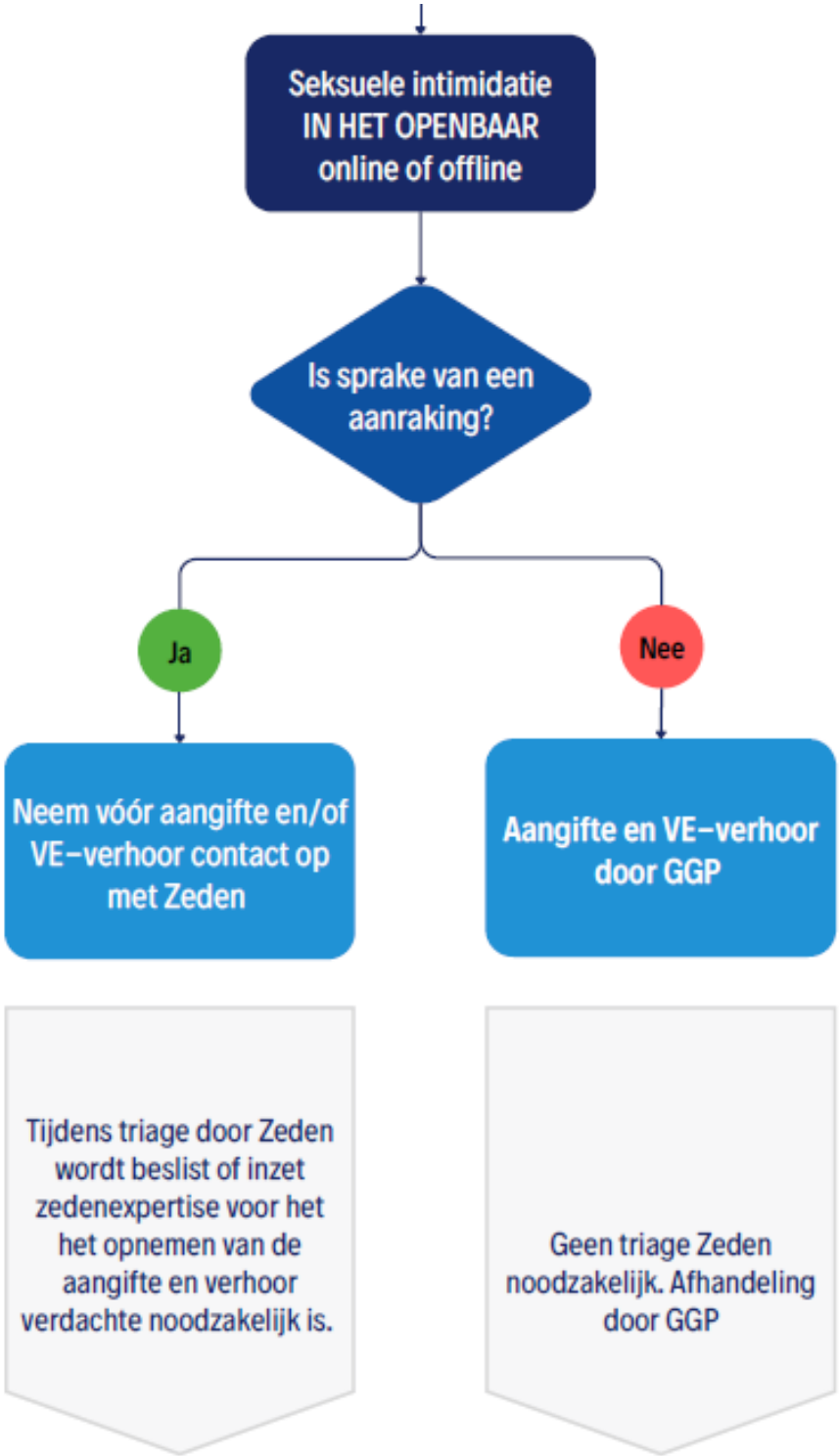
B

Bijlagen

REGIOPLAN

Bijlagen

Bijlage 1. Politie – beslisboom



Bijlage 2. Werkwijze per pilotgemeente

De gemeente Rotterdam

De boa's van de Gemeente Rotterdam handhaven door middel van gerichte handhavingsacties. Deze acties worden vooraf gepland, voorbereid en gecoördineerd door een teamleider of aangewezen actieleider. Zij zijn verantwoordelijk voor zowel de briefing vooraf als de debriefing achteraf. De briefings vooraf worden telkens aangepast aan de actualiteit. Na de briefing gaat de actie van start. De acties vinden plaats op Rotterdamse hotspots waar seksuele intimidatie op straat veel voorkomt, gebaseerd op de meldingen uit de StopApp en ervaringen van jeugdboa's en politie te fiets op locaties waar eerdere acties zijn gehouden.[117] Deze acties worden meestal ingepland op een vrijdagavond. De StopApp is een initiatief van de gemeente Rotterdam en stelt inwoners in staat om met één druk op de knop seksuele straatintimidatie te melden, inclusief de locatie waar het incident plaatsvond. De meldingen geven inzicht in de aard, locatie en frequentie van seksuele straatintimidatie.[118]

De boa's in burgerkleding zijn altijd getraind op het handhaven van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, terwijl de boa's in uniform ook ongetrainde boa's kunnen zijn. De boa's in burgerkleding dienen als spotters. Het is hun taak om mogelijke situaties van seksuele intimidatie te ontdekken. Indien zij een dergelijke situatie spotten, gaan zij over tot staande houding.[119] De spotters roepen de boa's in uniform op om te assisteren bij de staande houding. De staande houding wordt vervolgens door de spotters uitgevoerd, in de directe nabijheid van de boa's in uniform. Onderling maken de boa's ter plaatse afspraken wie precies de staande houding doet, wie het slachtoffer aanspreekt en eventueel opvangt, wie de omgeving in de gaten houdt en eventueel publiek op afstand houdt. Vanwege de gecombineerde inzet van de boa's in uniform en boa's in burgerkleding is communicatie erg belangrijk. Dit verloopt via portofoons. Alle boa's die deelnemen aan een actie zijn via de portofoon aangesloten op de meldkamer. De politie wordt bij iedere handhavingsactie geïnformeerd over waar en wanneer de actie plaatsvindt. In geval van nood kan de politie ter assistentie worden ingeschakeld.[120] De samenwerking met politie is beperkt tot kennisgeving. Dit betekent dat de politie niet meedoet aan de acties, maar wel wordt geïnformeerd en beschikbaar is voor ondersteuning bij aanhoudingen.

In Rotterdam is extra capaciteit vrijgemaakt in het kader van de pilot. Om binnen de gemeente Rotterdam te handhaven op seksuele intimidatie zijn er op het moment van data-verzameling 24 boa's actief. Deze groep boa's is geselecteerd uit verschillende teams: bikers, jeugd en sectorale teams. In het begin van de pilot waren er ongeveer negen boa's betrokken. De boa's zijn door de Hoofdofficier van Justitie van het Arrondissementsparket Rotterdam aangewezen.

Gemeente Arnhem

In de gemeente Arnhem wordt er gehandhaafd op seksuele intimidatie door middel van gerichte handhavingsacties. De inzet van de pilot sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande werkzaamheden van de boa's om de handhavingscapaciteit efficiënt te benutten. Een belangrijk onderdeel van de aanpak is het samenvoegen van handhaving bij horecadiensten. Hierbij kunnen eventueel twee koppels boa's worden ingezet, waarvan één duo in burger. Deze gerichte acties vinden enkele keren per jaar plaats. Daarnaast wordt er extra aandacht besteed aan seksuele intimidatie tijdens reguliere inzet in de wijk, met name in zogenaamde hotspotwijken. Ook boa's die niet specifiek deelnemen aan deze pilot kunnen hierbij een rol spelen. Zij kunnen bewoners aanspreken, in gesprek gaan over het onderwerp en kaartjes uitdelen van Vizier: het meldpunt voor seksuele intimidatie.[121] Tot slot worden er in de hotspotgebieden gerichte handhavingsacties uitgevoerd. Hierbij kan de gemeente aansluiten bij al bestaande initiatieven. [122]

Tijdens een actie worden de boa's in burger ingezet op Arnhemse hotspots. Meldingen die binnenkomen via de politie vormen de basis voor het bepalen van deze hotspots. Per actie worden minimaal twee en maximaal vier opgeleide boa's ingezet. Afhankelijk van de capaciteit, wordt gekeken hoe de taakverdeling plaatsvindt. Aanwezige boa's die niet aan deze training hebben deelgenomen kunnen dienen als ondersteuning en afscherming. Voorafgaand aan elke actie vindt er een briefing plaats. Waar mogelijk sluit er bij de briefing een algemeen opsporingsambtenaar aan die tegelijkertijd als de boa's ook in burger aanwezig is op straat.

[117] Gemeente Rotterdam, *Handhavingsplan Seksuele intimidatie Art. 429ter Wetboek van Strafrecht*, 2024.
[118] Gemeente Rotterdam, *Seksuele Intimidatie* (z.d.), te raadplegen via: https://www.rotterdam.nl/seksuele-intimidatie
[119] Gemeente Rotterdam, *Voorbeeld briefing actie seksuele intimidatie – 14 maart 2025*, 2025.
[120] Gemeente Rotterdam, *Handhavingsplan Seksuele intimidatie Art. 429ter Wetboek van Strafrecht*, 2024.
[121] Toelichting: In uitvoering van Vizier is er het Meldpunt Seksuele Intimidatie. Slachtoffers van seksuele intimidatie kunnen hier melding doen van wat hen is overkomen. Medewerkers van het Meldpunt bieden een luisterend oor en kunnen het slachtoffer informeren over het ondernemen van actie, bijvoorbeeld in de vorm van aangifte.
[122] Gemeente Arnhem, *Plan van Aanpak pilot handhaving seksuele intimidatie door boa's in Arnhem - juli 2024*, 2024.

De politie biedt de boa's coaching en veiligheid, vooral bij nachtdiensten. Flexteams van de politie hebben de boa's gecoacht in gedragsaspecten in het publieke domein, materiaalgebruik en veiligheid. De politie wordt ook altijd op de hoogte gesteld van de acties en er is afgesproken dat de boa's tijdens een actie altijd contact kunnen opnemen met Team Zeden van de politie voor vragen en advies.[123]

Om binnen de gemeente Arnhem te handhaven op seksuele intimidatie zijn er op het moment van data-verzameling zes boa's actief. Tijdens het groepsgesprek is aangegeven dat als de intensiteit van het werk toeneemt, het aantal hiervoor opgeleide boa's moet worden heroverwogen. Verder is ook aangegeven dat prioritering van waar te surveilleren lastig is. Hotspots worden vastgesteld aan de hand van meldingen, maar systematische sturing op basis van analyse ontbreekt nog.

Gemeente Utrecht

In de gemeente Utrecht draaiden de boa's in eerste instantie gerichte acties in burger. Na enkele maanden is besloten dat boa's ook tijdens hun reguliere surveillance kunnen handhaven op seksuele intimidatie in het openbaar. De samenwerking met de politie verschilt per wijk. In de ene wijk is er bijvoorbeeld een goede samenwerking tussen de boa's en de politie: de agenten leveren achtervang tijdens acties. In andere wijken is dit minder sterk ontwikkeld. De politie is in beginsel beperkt betrokken in de pilot, wat betekent dat de boa's de handhaving zelfstandig uitvoeren. Uit het groepsgesprek met de gemeente Utrecht kwam duidelijk naar voren dat ze nadrukkelijk hebben gekozen voor een autonome aanpak vanuit de boa's. Volgens de Gemeente Utrecht vergroot het handhaven zonder politie de slagkracht en zelfstandigheid van de boa's.

Om binnen de gemeente Utrecht te handhaven op seksuele intimidatie zijn er op het moment van dataverzameling zeven boa's actief. Deze boa's zijn geselecteerd uit de bestaande formatie. De capaciteitsdruk wordt door de boa's als hoog ervaren. De pilot vraagt van de gemeente om capaciteit vrij te spelen binnen een al drukke organisatie.

Gemeente Almere

De gemeente Almere heeft een structureel budget van 15.000 euro per jaar vrijgemaakt. Dit maakt het mogelijk om naast de reguliere opleiding de boa's ook een extra opleiding in heimelijk observeren te laten volgen. De verstrekte financiële middelen dekten eveneens de aanschaf van de juiste heimelijke communicatiemiddelen voor het dynamisch observeren, de inzet van uren tijdens de pilotperiode en de mogelijkheid tot in te zetten uren na de pilotperiode in 2025.

Uit de aangeleverde documentatie en het groepsgesprek met de gemeente Almere, komt naar voren hoe het werkproces in deze gemeente verloopt. De voorbereiding start met het bepalen van actiedagen, in beginsel zullen dit vaak koopavonden zijn. Op deze momenten is er veel winkelend publiek op straat met potentiële slachtoffers en daders. Boa's selecteren vooraf sleutellocaties, die ze registeren in het systeem City Control. Een omgevingsscan wordt uitgevoerd waarbij gelet wordt op kleding, gedrag van voorbijgangers en weersomstandigheden. De boa's passen zich hierop aan, om zo onopvallend mogelijk hun werk te kunnen doen. Elke boa krijgt vooraf een specifieke plek toegewezen binnen de sleutellocatie. De betrokken interne diensten, zoals Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) en politie Almere Stad Haven worden geïnformeerd over de actie. [124]

Verder heeft de gemeente Almere zoals eerder genoemd, naast de reguliere opleiding, zijn boa's aan een extra training onderworpen. Deze aanvullende training richt zich op dynamische observatie, specifiek op het volgen van potentiële slachtoffers en verdachten. Vanuit de THOR is deze aanvullende training zelf verzorgd door de operationeel expert, aangezien deze persoon over een politie-achtergrond beschikt. [125]

De start van een actie in Almere begint met de verplaatsing van de drie boa's naar de afgesproken sleutellocatie. De boa's doen dit afzonderlijk van elkaar om anoniem op te gaan in het publiek. Zodra iedere boa positie heeft ingenomen, meldt hij of zij zich gereed. Pas wanneer alle drie gereed zijn gemeld, start de daadwerkelijke actie.

De actie zelf kent twee fasen. Fase 1 behelst het statisch observeren op de sleutellocatie. Boa's blijven onopvallend aanwezig op de locatie en observeren. Bij een verdachte situatie wordt via communicatiemiddelen een signalement gedeeld. Indien meerdere boa's het signalement bevestigen, starten zij de dynamische observatie (onopvallend volgen van een

[123] Gemeente Arnhem, *Plan van aanpak pilot handhaving seksuele intimidatie door boa's in Arnhem - juli 2024,* 2024.
[124] Van der Stelt, P. (2025). *Heimelijk optreden in de openbare ruimte. Hoe werken wij onopvallend tijdens de inzet op de Wet Seksuele Misdrijven - straatintimidatie*. Gemeente Almere.
[125] Van der Stelt, P. (2025). *Heimelijk optreden in de openbare ruimte. Hoe werken wij onopvallend tijdens de inzet op de Wet Seksuele Misdrijven - straatintimidatie*. Gemeente Almere.

potentiële verdachte of slachtoffer). Als binnen 20 minuten geen strafbaar feit wordt waargenomen, wordt het volgen beëindigd en keren de boa's terug naar hun positie op de sleutellocatie. Fase 2 gaat van start zodra er een strafbaar feit wordt waargenomen tijdens fase 1. Als seksuele intimidatie wordt waargenomen positioneren de boa's zich zodanig dat ze het feit van meerdere kanten kunnen observeren, waarbij minstens één boa het feit hoort, een ander overzicht houdt en communiceert met de meldkamer. De verdachte wordt vervolgens staande gehouden zodra het slachtoffer uit beeld is. Na de staande houding keren de boa's terug om de waarneming in een pv vast te leggen. Mochten de boa's een ander strafbaar feit waarnemen, kunnen ze alleen ingrijpen als er sprake is van escalatie. In zo'n geval wordt de politie geïnformeerd. De politie speelt hier een ondersteunende rol en biedt back-up bij escalerende incidenten.
Bij waarneming van seksuele intimidatie maakt elk van de boa's een eigen pv op. Dit dossier wordt beoordeeld door de Operationeel Expert van THOR op inhoud en kwaliteit, alvorens het goedgekeurde dossier door de Operationeel Expert naar het OM wordt gestuurd. Mocht er geen seksuele intimidatie zijn waargenomen, wordt dit alsnog vastgelegd door de boa's voor evaluatie en inzicht.

Om binnen de gemeente Almere te handhaven op seksuele intimidatie zijn er op het moment van data-verzameling drie boa’s actief. Deze drie boa’s zijn gehaald uit de poule van bestaande handhavers van het team Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte (THOR). Binnen Almere was er politiek steun én een structureel budget, wat het mogelijk maakte om zonder druk op de reguliere capaciteit drie boa’s op te leiden en in te zetten.

Gemeente Tilburg

In de gemeente Tilburg draaien de boa’s gerichte acties in burger. Tijdens een actie worden de boa’s in burger ingezet op Tilburgse hotspots of tijdens specifieke evenementen. Per actie worden minimaal twee opgeleide boa’s ingezet. Afhankelijk van de capaciteit, wordt gekeken hoe de taakverdeling plaatsvindt. Aanwezige boa's die niet bevoegd zijn om te handhaven op art 429ter Sr kunnen dienen als ondersteuning en afscherming.

Voorafgaand aan elke actie vindt er een briefing met de politie plaats waarbij de politie wordt geïnformeerd over waar en wanneer de actie plaatsvindt. In geval van nood kan de politie ter assistentie worden ingeschakeld. Daarnaast leveren de agenten achtervang tijdens acties. De agenten die dienst hebben in het gebied waar de desbetreffende actie wordt uitgevoerd hebben een aparte portofoon voor directe communicatie met de boa’s.

Indien zij een situatie waarin sprake is van seksuele straatintimidatie spotten, gaan zij over tot staande houding. De staande houding wordt door de boa’s in burger uitgevoerd. Onderling maken de boa’s ter plaatse afspraken wie precies de staande houding doet, wie het slachtoffer aanspreekt en eventueel opvangt, wie de omgeving in de gaten houdt en eventueel publiek op afstand houdt. Hierbij is ook goed contact met de politie via portofoons. Alle boa’s die deelnemen aan een actie zijn daarnaast via de portofoon aangesloten op de medewerkers van cameratoezicht vanuit de gemeente. Zij begeleiden de boa’s bij acties en kunnen aangeven waar zij verdachte situaties zien of waar het druk is zodat de boa’s hier gerichter toezicht kunnen houden.

Om binnen de gemeente Tilburg te handhaven op seksuele intimidatie zijn er op het moment van data-verzameling zeven boa’s actief. Deze boa's zijn gehaald uit de poule van bestaande handhavers van het team Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte (THOR). Binnen Tilburg was politieke steun om prioriteit te geven aan de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar, wat het mogelijk maakte om binnen de reguliere capaciteit boa's op te leiden en in te zetten. Dit heeft niet gezorgd voor extra druk op de reguliere capaciteit.

Gemeente Dordrecht

Tijdens de actiedagen in Dordrecht vormen boa’s die de speciale opleiding in Rotterdam hebben gevolgd een koppel met boa’s die dat niet hebben gedaan. Hierdoor kunnen de boa’s met meer mensen op pad. De boa’s gaan tijdens een actie altijd met minimaal twee koppels op pad, waarvan er minstens twee bevoegd zijn om op te treden tegen seksuele intimidatie in het openbaar. Het handhaven doen ze in burger en enkel de bevoegde boa’s kunnen een aanhouding op art. 429ter Sr verrichten. In de regel vindt de communicatie grotendeels plaats via burgeroortjes.
Voor de inzet van de pilot organiseert de gemeente nieuwe actiedagen, maar proberen ze ook zo veel mogelijk aan te sluiten bij de al bestaande werkzaamheden van de boa’s om de capaciteit te vergroten. Denk hierbij aan het aansluiten bij al ingeplande horecacontroles of gerichte actiedagen op hotspotlocaties bijvoorbeeld op plekken waar grote groepen mensen samenkomen, zoals vrijdag of zaterdagavond in het centrum, gedurende drukke marktdagen, of wanneer het mooi weer.

Binnen de gemeente Dordrecht is er een jurist van de handhaving die de processen-verbaal van de boa’s controleert. Voordat het pv naar het OM wordt gestuurd vindt eerst altijd een interne check plaats door de handhavingsjurist en de

verantwoordelijke teamcoördinator. Bij het opstellen van de pv's kunnen de boa's hun eigen registratiesysteem raadplegen voor voorbeeld pv's, en informatie over de bestanddelen van het wetsartikel.

Gemeente Heerlen

Voor de inzet van boa's in burger in de gemeente Heerlen is geen afzonderlijk werkproces opgesteld. De boa's zijn direct gestart met de uitvoering van de handhaving. Binnen de gemeente Heerlen worden gerichte acties uitgevoerd op locaties waar op basis van gevoel en ervaring sprake is van overlast of een verhoogd risico op seksuele straatintimidatie, zoals plekken waar veel hangjongeren aanwezig zijn. Acties worden doorgaans voor een periode van twee tot vier uur ingezet en worden steeds uitgevoerd door twee boa's tegelijk. Echter is vanwege capaciteitsgebrek het aantal actiemomenten beperkt.

Er zijn geen formele samenwerkingsafspraken met de politie vastgelegd. Tijdens de acties bestaan er korte lijnen tussen de boa's en de politie en in geval van escalatie of wanneer de situatie daarom vraagt, kan de politie ter ondersteuning worden ingeschakeld.

Om binnen de gemeente Heerlen te handhaven op seksuele intimidatie zijn er op het moment van data-verzameling drie boa's opgeleid. Deze boa's zijn geselecteerd uit de bestaande formatie. De implementatie van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar is in Heerlen laat op gang gekomen door het vertrek van verschillende collega's en wisselingen binnen het boa-team. Hierdoor was het lastig om de continuïteit te waarborgen. De gemeente Heerlen heeft ook te maken met capaciteitsproblemen door een hoog percentage ziekteverzuim en kan daarom slechts een beperkte inzet leveren in de vorm van actiedagen.

Bijlage 3. Toelichting op analyse strafbeschikkingen en rechterlijke uitspraken, en interviews met de OM expertgroep en rechters

In het kader van het onderzoek is een documentanalyse uitgevoerd van strafzaken waarin art. 429ter Sr een rol speelde. Het doel van deze analyse was om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop deze strafbepaling in de strafrechtelijke praktijk wordt toegepast door zowel het openbaar ministerie als de strafrechter.

Analyse van OM-dossiers en strafbeschikkingen

Voor de analyse van OM-beslissingen is gebruikgemaakt van een door het OM beschikbaar gestelde lijst met parketnummers van strafzaken waarin art. 429ter Sr als verdenkingsgrond was geregistreerd. Deze is op 17 november 2025 door het OM gedeeld. De onderzoekers hebben de bijbehorende dossiers geraadpleegd in het GPS-systeem van het OM. Deze dossiers bevatten, voor zover beschikbaar, verschillende typen processtukken, waaronder dagvaardingen of conceptenlasteleggingen, processen-verbaal van aangifte en bevindingen, sepotbeslissingen, verslagen van OM-zittingen, strafbeschikkingen en rechterlijke uitspraken.

De lijst met parketnummers bevatte 33 onvoorwaardelijke sepots, vier voorwaardelijke sepots, elf strafbeschikking en 98 zaken waarin art. 429ter Sr als verdenkingsgrond is gehanteerd (en er al dan niet sprake is van een beslissing tot dagvaarding, en al dan niet op de grondslag van art. 429ter Sr). De werkelijke aantallen zaken zullen ietwat naar beneden afwijken door enkele kanttekeningen, waaronder de aanwezigheid van doublures. Bij een aantal zaken van de lijst dat betrekking had op art. 429ter Sr, bleek bij nadere bestudering dat de uiteindelijke dagvaarding of afdoening op een andere strafbepaling zag.

De dossiers zijn systematisch bestudeerd met het oog op verschillende aspecten van de strafrechtelijke handhaving. Daarbij is onder meer gekeken naar de wijze waarop de delictsbestanddelen van art. 429ter Sr in de praktijk worden ingevuld, welke opsporingsbevoegdheden in de betreffende zaken zijn ingezet en welke afdoeningsbeslissingen door het openbaar ministerie zijn genomen (zoals sepot, strafbeschikking of dagvaarding). Tevens is aandacht besteed aan de context van de gedragingen, eventuele samenloop met andere strafbare feiten en de uitkomsten van zaken die uiteindelijk aan de rechter zijn voorgelegd.

De lijst met parketnummers bevatte zaken waarin art. 429ter Sr op verschillende manieren een rol speelde. Zo ging het onder meer om zaken waarin deze bepaling als verdenkingsgrond was geregistreerd zonder dat reeds een vervolgingsbeslissing was genomen, zaken waarin uiteindelijk voor een andere strafbepaling werd vervolgd, zaken die resulteerden in een strafbeschikking of sepot, en zaken waarin een dagvaarding was uitgebracht. Hierdoor kon een breed beeld worden verkregen van de wijze waarop dergelijke zaken in de strafrechtelijke praktijk worden afgehandeld.

Analyse van rechterlijke uitspraken

Naast de analyse van OM-dossiers is een afzonderlijke analyse uitgevoerd van twaalf rechterlijke uitspraken waarin art. 429ter Sr ten laste was gelegd. Hiervoor is gebruikgemaakt van het e-archief van de rechtspraak. De onderzoekers raadpleegden het e-archief van de rechtspraak voor het laatst op 19 december 2025. In dit archief is gezocht naar uitspraken waarin deze strafbepaling een rol speelde. De aangetroffen vonnissen zijn vervolgens inhoudelijk geanalyseerd met het oog op de wijze waarop rechters de verschillende delictsbestanddelen interpreteren en motiveren in hun beslissingen.

De analyse van het e-archief had een aanvullende functie ten opzichte van de analyse van OM-dossiers. Niet alle strafvonnissen worden namelijk gepubliceerd in het e-archief van de rechtspraak, terwijl in het GPS-systeem niet altijd een volledig uitgewerkt vonnis beschikbaar is. Door beide bronnen te combineren konden zowel niet-gepubliceerde beslissingen als gepubliceerde, meer uitgebreid gemotiveerde uitspraken in de analyse worden betrokken. Dit maakte het mogelijk om een completer beeld te verkrijgen van de wijze waarop art. 429ter Sr in de strafrechtelijke praktijk wordt toegepast en gemotiveerd.

Analytische focus

Bij zowel de analyse van OM-dossiers als die van rechterlijke uitspraken is specifiek gekeken naar:

- de interpretatie van de verschillende bestanddelen van art. 429ter Sr;
- de context waarin de betreffende gedragingen plaatsvonden;
- de beslissingen van het openbaar ministerie ten aanzien van vervolging;

- de wijze waarop rechters hun oordeel motiveren;
- de aard en hoogte van opgelegde sancties.

Door deze elementen systematisch te analyseren kon inzicht worden verkregen in de praktische toepassing van de strafbepaling en in mogelijke factoren die de strafrechtelijke handhaving bevorderen of juist belemmeren.

Interviews

Naast de analyse van OM-dossiers en gerechtelijke uitspraken zijn interviews afgenomen om de bevindingen verder te verdiepen en te contextualiseren. In dat kader is een groepsgesprek gevoerd met de expertgroep van het OM en zijn in twee afzonderlijke gesprekken in totaal drie rechters gesproken.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun expertise en ervaring met de toepassing en handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar. De interviews hadden een semigestructureerd karakter, waarbij aan de hand van vooraf opgestelde thema's is ingegaan op de wijze waarop verschillende professionals, waaronder het OM en de rechterlijke macht, de strafbaarstelling in de praktijk interpreteren en toepassen.

In de gesprekken is specifiek gevraagd naar de afwegingen die worden gemaakt bij de interpretatie en handhaving van de strafbaarstelling, en in hoeverre deze afhankelijk zijn van de context van het geval. Daarbij is aandacht besteed aan praktijkervaringen met zowel online als offline situaties, voor zover relevant. Ook is ingegaan op factoren die volgens de respondenten bijdragen aan een effectieve handhaving, evenals op knelpunten die zij in de praktijk ervaren. Daarnaast is, waar relevant, gevraagd naar de samenwerking tussen verschillende uitvoerende partijen.

De interviews dienden primair ter verdieping en duiding van de bevindingen uit de documentanalyse. Daarnaast boden zij inzicht in achterliggende overwegingen en praktijkervaringen die niet direct uit de dossiers en uitspraken kunnen worden afgeleid. Op deze wijze is beoogd de resultaten te trianguleren en een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van de toepassing van art. 429ter Sr in de strafrechtelijke praktijk.

Bijlage 4. Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie is samengesteld uit deskundigen met verschillende achtergronden en expertisegebieden die relevant zijn voor het onderzoek. De commissie heeft een adviserende rol en ziet toe op de wetenschappelijke kwaliteit en de onafhankelijke, objectieve uitvoering en rapportage van het onderzoek. Daarnaast denkt de commissie mee over de voortgang, methodologische keuzes en de aansluiting van het onderzoek op de praktijk en het beleid. De leden nemen deel op basis van hun persoonlijke deskundigheid en niet als vertegenwoordiger van hun organisatie.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie van dit onderzoek. De leden van de begeleidingscommissie zijn:

- Prof. mr. Jeroen ten Voorde, Universiteit Leiden (voorzitter)
- Dr. Mischa Dekker, Ph.D., Universiteit Leiden
- Prof. dr. Tamar Fischer, Erasmus Universiteit
- Drs. Eugenia Pozo Morillas, ministerie Justitie en Veiligheid
- Olivier Hendriks, Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (projectbegeleider)

Regioplan
Transformatorweg 38
1014 AK Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT