

**Minister van Justitie en Veiligheid**  
Zijne Excellentie de heer D. van Weel  
**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**  
Hare Excellentie mevrouw I. Coenradie

**Minister van Economische Zaken**  
Zijne Excellentie de heer D. Beljaarts

**Staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie**  
Hare Excellentie mevrouw M. Paul

**Tweede Kamer der Staten Generaal**  
Leden van de vaste commissie voor Digitale Zaken  
Leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Den Haag, 21 maart 2025

Betreft: Aanbevelingen uit onderzoek online seksueel geweld

Geachte geadresseerde,

De afgelopen tijd hebben Stichting Offlimits, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Fonds Slachtofferhulp, Privacy First en Boekx Advocaten gezamenlijk onderzoek gedaan naar online seksueel geweld. Deze brief ontvangt u namens deze vijf partijen.

Bijgaand treft u een uitgebreid rapport waarin de problematiek van online seksueel geweld wordt geschetst, met daarin een overzicht van de relevante juridische regels en de wettelijke bevoegdheden van de verschillende toezichthouders en handhavende instanties.

Als onderdeel van dit project hebben we in het najaar van 2024 overleg gevoerd met toezichthouders, handhavende instanties en overige betrokkenen, waaronder de politie, de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM), het Commissariaat voor de Media (CvdM), de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, het College voor de Rechten van de Mens, de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en het Ministerie van Economische Zaken. In het rapport zijn gespreksverslagen van die besprekingen opgenomen.

De bevindingen zijn alarmerend. Online seksueel geweld is een groot probleem: groot in aantal en impact voor slachtoffers. De huidige aanpak schiet op bepaalde punten ernstig tekort. In deze brief zijn zes aanbevelingen opgenomen die in onze optiek voor verbetering zullen zorgen opdat online seksueel geweld zoveel mogelijk wordt voorkomen en de betrokken organisaties slachtoffers nog

beter kunnen helpen. Ook bevat deze brief een uitnodiging voor een ronde tafel om hierover nader van gedachten te wisselen.

### ***Slachtoffers online seksueel geweld***

Het aantal slachtoffers is schrikbarend hoog. Wereldwijd is één op de acht kinderen slachtoffer van online seksueel misbruik. In Nederland is één op de drie meisjes en 10% van alle jongens van 16-17 jaar slachtoffer van online seksuele intimidatie. Online seksueel misbruik kan dezelfde impact hebben als hands-on misbruik, dit blijkt uit verschillende studies. Slachtoffers van online seksueel misbruik ervaren vaak ernstige mentale gezondheidsproblemen zoals depressie, suïcidaliteit, automutilatie, angst en PTSS. Het verlies van controle leidt tot hyperalert gedrag en sociale terugtrekking. De onthulling van online misbruik kan hun werk en sociale netwerken verstoren, wat isolatie en kwetsbaarheid verergert. Er zijn helaas de afgelopen jaren zelfs gevallen geweest waarbij online seksueel geweld tot zelfdoding bij jongeren leidde. Daarnaast wordt de verwerking van online misbruik bemoeilijkt doordat beeldmateriaal blijft rondgaan. Slachtoffers hebben specifieke therapeutische behoeften vanwege die (angst voor) voortdurende verspreiding van afbeeldingen. En als laatste: slachtoffers van online seksueel misbruik rapporteren vaak eerder in de jeugd al misbruikt te zijn. Kortom, allemaal argumenten om mensen die hiermee te maken krijgen zo snel mogelijk de beste zorg te bieden.

Bij Helpwanted meldden zich in 2024 12.206 slachtoffers van online grensoverschrijdend gedrag, waarvan meer dan 7.400 meldingen gaan over *sextortion* of het ongewenst verspreiden van intiem beeldmateriaal. Dat zijn meer dan 600 meldingen *per maand* over deze ernstige en zeer schadelijke vormen van online seksueel geweld. De slachtoffers die zich melden bij de politie en/of bij hulpverleningsorganisaties zoals Centrum Seksueel Geweld en Helpwanted zijn het topje van de ijsberg. Cijfers van de politie over meldingen en vervolging van online seksueel geweld zijn niet bekend. De politie omschrijft het probleem als een 'veelkoppig monster'. De politie ziet het aantal meldingen stijgen maar kan geen exacte cijfers geven want meldingen over online seksueel geweld worden niet afzonderlijk geregistreerd. Het aantal strafzaken op dit gebied dat de pers haalt is beperkt. Het beeld is dat het OM gedwongen is keuzes te maken en de aandacht vooral richt op zaken die zeer ernstig zijn en waarin het aantal slachtoffers groot is.<sup>1</sup>

### **Handhaving schiet tekort**

Hieronder delen wij een aantal opvallende observaties naar aanleiding van het onderzoek naar online seksueel geweld en de besprekingen met de toezichthouders en handhavende instanties daarover:

#### **1. Voorbeeld tekortschieten DSA-handhaving**

De Bangaliërs met Utrechtse studenten werden via Telegram verspreid. Offlimits deed een verwijderverzoek, waar Telegram maandenlang niet op reageerde. In augustus 2024 diende Offlimits een handhavingsverzoek in bij de toezichthouders op de DSA en de Europese

---

<sup>1</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/06/21/om-baas-rinus-otte-als-het-recht-steeds-minder-het-cement-vormt-in-de-samenleving-wat-moeten-we-dan-a4857215> OM-baas Rinus Otte: 'Er is veel begrijpelijke druk vanuit de samenleving om op zedenmisdrijven strafrecht in te zetten, maar een zaak moet in beginsel volledig bewijsbaar zijn. Op het moment dat onze eerste indruk van het dossier is dat het bewijs heel moeilijk te verkrijgen is, dan moeten we voortaan eerder zeggen dat we die zaak dan niet verder kunnen oppakken.'

Commissie.<sup>2</sup> De bevoegde Belgische DSA-toezichthouder doet onderzoek naar Telegram, maar wanneer daar resultaten van bekend worden is niet bekend. De Europese DSA-toezichthouders hebben veel bevoegdheden, maar een verzoek tot handhaving leidt niet tot zichtbare actie binnen een redelijke termijn. De Europese Commissie houdt actief DSA-toezicht op de vier allergrootste pornowebsites. Het DSA-toezicht op alle *andere* pornowebsites berust bij de nationale DSA-toezichthouders. Systeemtoezicht op websites waar veel beeldmateriaal met seksueel geweld wordt aangeboden staat vooralsnog niet op de agenda van de DSA-toezichthouders.

## 2. **Voorbeeld tekortschieten AVG-handhaving**

98% van alle deepfakes op internet is pornografisch, en de slachtoffers zijn in 99% van de gevallen vrouw. Offlimits heeft in oktober 2024 de AP verzocht om onderzoek te doen en handhavend op te treden tegen de grootste deepfakeporno websites.<sup>3</sup> Op een ontvangstbevestiging na heeft Offlimits niets meer gehoord over mogelijke vervolgstappen van de toezichthouder. Alle websites die Offlimits noemde staan nog gewoon online. De AP heeft veel bevoegdheden, maar een verzoek tot handhaving leidt niet tot zichtbare actie binnen een redelijke termijn. Het aanpakken van online seksueel geweld is geen prioriteit voor de AP. Dit staat niet op de lijst met prioriteiten van de AP en voor zover bekend is dit ook bij andere nationale AVG-toezichthouders vooralsnog geen prioriteit.

## 3. **Voorbeeld tekortschieten handhaving Mediawet**

Porno is op grote schaal gratis en zonder enige belemmering toegankelijk voor iedereen, inclusief jonge kinderen. Er wordt niet gehandhaafd op de wettelijke regels die voor leeftijdsverificatie gelden. Iedereen die op 'ja 18' kan klikken heeft direct toegang tot elke pornowebsite. Een motie om te komen tot een leeftijdsgrens voor sociale media, van bijvoorbeeld 15 jaar, werd op 4 maart 2025 door de Tweede Kamer aangenomen.<sup>4</sup> Offlimits pleit voor een veilige online omgeving voor jongeren inclusief leeftijdsverificatie.<sup>5</sup> Het Commissariaat voor de Media legde in 2014 een boete op aan twee pornowebsites waar gewelddadig beeldmateriaal werd aangeboden. Een simpele leeftijdscheck waarbij je zelf je geboortedatum mag invullen, zonder enige verdere controle, volstaat niet, zo oordeelde het Commissariaat. Het Commissariaat noemde dit indertijd 'een groot maatschappelijk probleem',<sup>6</sup> maar sindsdien heeft het Commissariaat niet meer op dit punt gehandhaafd. Het houden van systeemtoezicht op aanbieders van online beeldmateriaal met seksueel geweld is geen prioriteit voor het Commissariaat en voorzover bekend ook niet voor mediatoezichthouders in andere landen binnen de EU.

<sup>2</sup> Zie <https://offlimits.nl/nieuws/telegram-blijft-verwijderverzoeken-bangalijsen-negeren-offlimits-eist-toezicht>. Het handavingsverzoek m.b.t. Telegram is te vinden op de website van Offlimits: [https://offlimits.nl/assets/downloadable\\_files/handavingsverzoek-telegram.pdf](https://offlimits.nl/assets/downloadable_files/handavingsverzoek-telegram.pdf)

<sup>3</sup> <https://offlimits.nl/nieuws/offlimits-doet-melding-tegen-deepfake-porno>. Het handavingsverzoek m.b.t. deepfakeporno staat op de website van Offlimits:

[https://offlimits.nl/assets/downloadable\\_files/handavingsverzoek-offlimtis.pdf](https://offlimits.nl/assets/downloadable_files/handavingsverzoek-offlimtis.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z03210&did=2025D07255>

<sup>5</sup> <https://offlimits.nl/nieuws/inbreng-tweeminutendebat-online-kinderrechten>

<sup>6</sup> <https://www.trouw.nl/nieuws/commissariaat-bescherm-kinderen-tegen-porno~bda57471/>; zie ook Rechtbank Gelderland, 13 maart 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:1112, <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2018:1112>

#### 4. **Voorbeeld tekortschieten strafrechtelijke handhaving**

De politie maakte recent bekend dat er in het tweede halfjaar van 2024 vaker melding werd gedaan van een seksueel misdrijf, mogelijk door invoering van de Wet seksuele misdrijven per 1 juli 2024.<sup>7</sup> De politie heeft het volgende aangegeven: als er nieuwe prioriteiten bij zouden komen voor de politie, dan moet er ook aanvullend budget bij. Bij elke beleidsintensivering hoort extra geld. Het is volgens de politie dus een beleidsvraag: hoeveel wil de politiek investeren in preventie, in opsporing, in vervolging etc. De politie omschrijft zedendelicten als een 'veelkoppig monster'. Hoe groot daarbinnen het aandeel van de online aspecten is, is niet inzichtelijk omdat de politie niet afzonderlijk registreert of er bij een zedendelict sprake is van *online* seksueel geweld. Er wordt niet apart geregistreerd op delicten als online *sextortion*, *grooming* of *sexchatting*. Toen Telegram weigerde om de Bangalijsten op verzoek van Offlimits te verwijderen gaf het OM aan dat er vanuit het OM en de politie geen actie te verwachten was, omdat Telegram in het verleden niet meewerkte met het OM.<sup>8</sup> Hoewel er voldoende bevoegdheden zijn om online platformen die strafbaar handelen te onderzoeken en te vervolgen, wordt hier in de praktijk onvoldoende invulling aan gegeven. Offlimits heeft geen vaste aanspreekpunten binnen de politie en het OM voor meldingen over online seksueel geweld.<sup>9</sup>

#### **De kern van het probleem**

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

#### **Systeemtoezicht op online platforms waar seksueel materiaal wordt aangeboden ontbreekt**

Er is momenteel geen enkele overheidsorganisatie of toezichthouder die proactief toezicht houdt en controleert of online platformen waar regelmatig online seksueel geweld wordt verspreid zich aan de wet houden. De toepasselijke wetgeving, zoals de DSA, de AVG, de Mediawet en het Wetboek van Strafrecht bieden op papier bescherming. Maar geen van de toezichthouders en handhavende instanties geeft hier momenteel prioriteit aan.<sup>10</sup> Terwijl systeemtoezicht dat *vooraf* wordt uitgeoefend heel effectief kan zijn, omdat het online platforms zal dwingen om zich aan alle toepasselijke regelgeving te houden. Aanbieders van online platforms zullen zich dan niet langer

<sup>7</sup> <https://www.politie.nl/nieuws/2025/maart/9/politie-krijgt-meer-meldingen-van-seksuele-misdrijven.html>

<sup>8</sup> Antwoorden minister van JenV d.d. 26 juni 2024 op kamervragen inzake bangalijsten op Telegram, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/06/26/antwoorden-kamervragen-over-bangalijsten-op-telegram>,

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

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

<sup>9</sup> Voor meldingen vanuit het Meldpunt Kinderporno (een onderdeel van Offlimits) is er wel een vast aanspreekpunt binnen politie en OM (het Team Bestrijding Kinderporno en Kinderseksstoerisme van de Landelijke Eenheid, TBKK-LE), met duidelijke afspraken over werkwijze en escalatie. Voor andere soorten seksueel geweld dan kinderporno ontbreekt zo'n structuur.

<sup>10</sup> Met uitzondering van de ATKM, waarvan het mandaat beperkt is tot kinderporno (en terroristische content).

kunnen verstoppen. Uiteindelijk zal er dan uitsluitend seksueel materiaal online komen wanneer daar aantoonbare toestemming voor is van alle betrokkenen. Vergelijk het met beeldmateriaal dat op televisie wordt aangeboden: daar wordt zorgvuldig en actief toezicht op gehouden, en geen enkele ouder hoeft zich zorgen te maken dat een kind op televisie opeens een groepsverkrachting of wurgseks ziet. Actief systeemtoezicht op grote online platforms zal veel privacyschendingen voorkomen. De platforms zelf zijn verplicht om hun diensten in te richten conform de huidige wetgeving, waar ook allerlei rapportageverplichtingen uit voortvloeien. De toezichthouders kunnen alle grote platforms vragen om hierop periodiek te rapporteren.

### ***Handhaving ontbreekt wanneer een online platform een melding van Offlimits negeert***

Een tweede probleem is de lacune wanneer Offlimits een verwijderverzoek doet dat vervolgens niet wordt opgevolgd door het online platform. Recente voorbeelden daarvan zijn Telegram en websites die deepfakeporno aanbieden. De politie onderneemt geen actie tegen dit soort online platforms, en de handavingsverzoeken van Offlimits bij de toezichthouders op de DSA en de AVG hebben na een half jaar of langer nog geen resultaat. Er is momenteel geen enkele overheidsinstantie die snel kan ingrijpen.<sup>11</sup> Het ontbreken van een stok achter de deur maakt het voor online platforms eenvoudig om zich niets aan te trekken van de regelgeving die juist bedoeld is om de online wereld te reguleren.

### ***Conclusie en aanbevelingen om de aanpak te verbeteren***

Onze analyse is dat de regelgeving over online seksueel geweld adequaat is. Maar toezicht en handhaving schieten tekort. De wetgever heeft z'n werk gedaan: er hoeft geen nieuwe regelgeving te komen. Het wettelijke kader is duidelijk en er zijn toezichthouders en handhavende organisaties met voldoende bevoegdheden om online voor een veilige omgeving te zorgen.

Maar regelgeving die alleen op papier bestaat en in de praktijk niet wordt gehandhaafd biedt burgers geen bescherming. Dat blijkt helaas ook uit de cijfers. De strijd tegen online seksueel geweld staat momenteel niet in de lijst van prioriteiten van de politie, de AP, de ACM en het CvdM.<sup>12</sup> Slachtoffers van online seksueel geweld staan in de kou.

#### **1. *Prioritering***

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

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

#### **2. *Budgettaire en organisatorische consequenties van prioritering***

---

<sup>11</sup> Met uitzondering van de ATKM als het om het verwijderen van kinderporno gaat.

<sup>12</sup> De ATKM heeft juist wel een focus op de aanpak van online seksueel geweld, maar haar mandaat is beperkt tot kinderporno en daarom heeft de ATKM geen rol als het gaat om bijvoorbeeld Bangalijsten of websites die deepfakeporno aanbieden, omdat de slachtoffers meerderjarig zijn.

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

### **3. *Voldoende financiële middelen***

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

### **4. *Periodiek overleg en onderlinge afstemming***

Organiseer een overleg op structurele en niet vrijblijvende basis waarbij de toezichthouders en handhavende instanties periodiek onderling informatie uitwisselen. De recente overleggen met betrokken toezichthouders en handhavende instanties vonden op vrijwillige en incidentele basis plaats. Bij dat overleg kunnen ook Offlimits (als *trusted flagger* op dit gebied) en eventueel andere partijen die goed zicht hebben op de problematiek van online seksueel geweld worden betrokken. Zo kunnen onderzoeken en handhavende maatregelen worden gecoördineerd.

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

### **5. *Intensivering samenwerking Offlimits met toezichthouders en handhavende instanties***

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

### **6. *Jaarlijkse rapportage***

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

### **Vervolgstep: ronde tafel in mei**

In mei 2025 organiseren wij gezamenlijk een ronde tafel over het onderwerp online seksueel geweld, waarbij we de inhoud van ons rapport nader zullen toelichten. We nodigen de betrokken toezichthouders, handhavende instanties en overige organisaties uit om hierover nader van gedachten te wisselen. We hopen dat u hier ook bij aanwezig kunt zijn. We zullen u binnenkort voorzien van nadere informatie hierover.

Als u nader wilt overleggen over bovenstaande aanbevelingen of over bijgaand rapport, dan zijn wij daar vanzelfsprekend graag toe bereid.

Wij zien uw reactie met veel belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

**Robbert Hoving**  
*Stichting Offlimits*

**Carlo Contino**  
*Fonds Slachtofferhulp*

**Iva Bicanic**  
*Stichting Landelijk Centrum Seksueel  
Geweld*

**Vincent Böhre**  
*Privacy First*

**Otto Volgenant en Noor Dings**  
*Boekx Advocaten*