REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

Samenvatting

Evaluatie Handhaving strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar

Evaluatie Handhaving strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar

SAMENVATTING

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.

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.

Inleiding

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum heeft Regioplan, in samenwerking met onderzoekers van de Open Universiteit, een evaluatie van de handhaving op de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar uitgevoerd. Dit document bevat een samenvatting van de opzet en de resultaten van de evaluatie van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar sinds de invoering van art 429ter Sr (de bepaling staat hieronder weergegeven in het kader). In deze samenvatting lichten we eerst kort de beoogde werking van de strafbaarstelling toe, waarna we resultaten met betrekking tot de werkwijze in de praktijk, de resultaten van de uitvoering en de effectiviteit van de strafbaarstelling toelichten. In deze samenvatting beschrijven we de belangrijkste resultaten van de evaluatie.

> *"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."*

Doelstelling van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk en de resultaten van de handhaving, in factoren die de uitvoering en resultaten bevorderen dan wel belemmeren en om aanbevelingen te formuleren voor versterking van de handhaving. Het onderzoek richt zich daarbij zowel op de landelijke handhaving door de politie als op de handhaving door speciaal opgeleide buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in zeven pilotgemeenten.

Daarbij is het van belang te benadrukken dat de handhaving van deze wetgeving nog relatief recent is gestart, namelijk op 1 juli 2024. De onderzochte praktijk bevindt zich daardoor nog in een ontwikkelfase, waarin werkwijzen, interpretaties en toepassing van de norm nog in beweging zijn. Dit onderzoek moet daarom primair worden gelezen als een eerste inventarisatie van ervaringen met en resultaten van de handhaving, en minder als een definitieve beoordeling van de effectiviteit ervan op de langere termijn.

Onderzoeksmethode en onderzoeksvragen

Aan de hand van de onderzoeksmethode realistisch evalueren[1] hebben we inzichtelijk gemaakt wat werkt voor wie in welke omstandigheden en in welke context. Hiervoor hebben we een deskstudie, groepsgesprekken, individuele interviews en duidingssessies gehouden. Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen we antwoord geven op de volgende vijf hoofdonderzoeksvragen:

1. 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?
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. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de handhaving van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst bij andere gemeenten te kunnen invoeren?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de handhaving en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie te versterken?

In deze samenvatting beantwoorden we de bovenstaande onderzoeksvragen en beschrijven we de belangrijkste resultaten van het onderzoek. Ook worden de daaropvolgende aanbevelingen in dit document samengevat.

Samenvattend kan worden gesteld dat de strafbaarstelling van seksuele intimidatie een belangrijke stap is in het versterken van de aanpak van seksuele intimidatie 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.

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

Onderzoeksresultaten

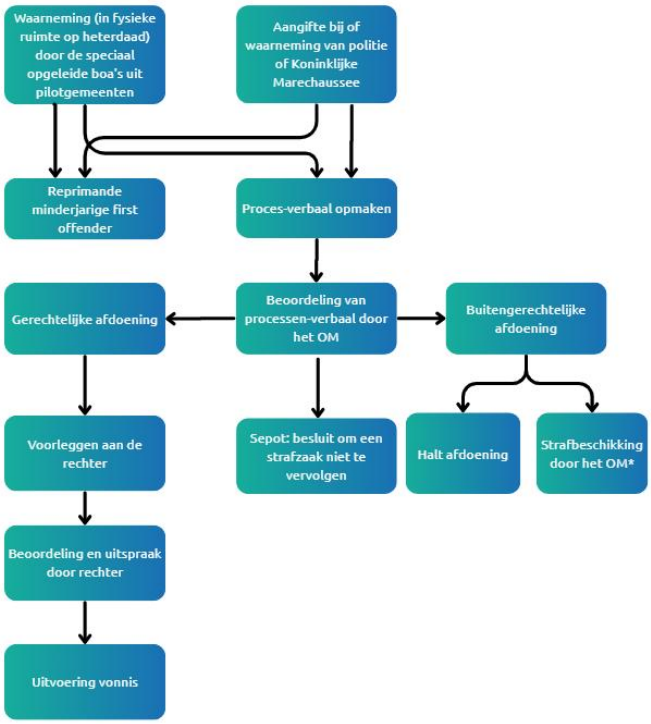
Beoogde werking

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar (art. 429ter Sr) is ingevoerd met als doel een duidelijkere norm te stellen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag en daarmee de sociale (online) veiligheid in de openbare ruimte te vergroten. De gedachte achter deze strafbaarstelling is dat het expliciet strafbaar stellen van dit gedrag niet alleen juridische mogelijkheden creëert voor handhaving, maar ook een bredere maatschappelijke norm bevestigt: seksuele intimidatie in het openbaar is onacceptabel en heeft consequenties.

Bij de handhaving van seksuele intimidatie wordt uitgegaan van een keten waarin seksuele intimidatie wordt gesignaleerd (door speciaal opgeleide boa's in pilotgemeenten of de politie) of aangifte van wordt gedaan, wordt vastgelegd in een proces-verbaal (pv), en vervolgens wordt doorgestuurd naar het OM en uiteindelijk ofwel buitengerechtelijk ofwel gerechtelijk wordt afgedaan. Als deze keten goed functioneert, leidt dit dus tot sanctionering van daders en heeft dit eveneens een preventief effect doordat potentiële daders worden afgeschrikt. Het bereiken van de beoogde effecten is echter afhankelijk van het naar behoren functioneren van alle schakels in de keten. Wanneer bijvoorbeeld bewijs moeilijk te verkrijgen is, meldingen en aangiften uitblijven of zaken niet worden vervolgd, blijft de werking van de strafbaarstelling beperkt en komt het beoogde effect op de sociale (online) veiligheid niet volledig tot stand.

De werkwijze

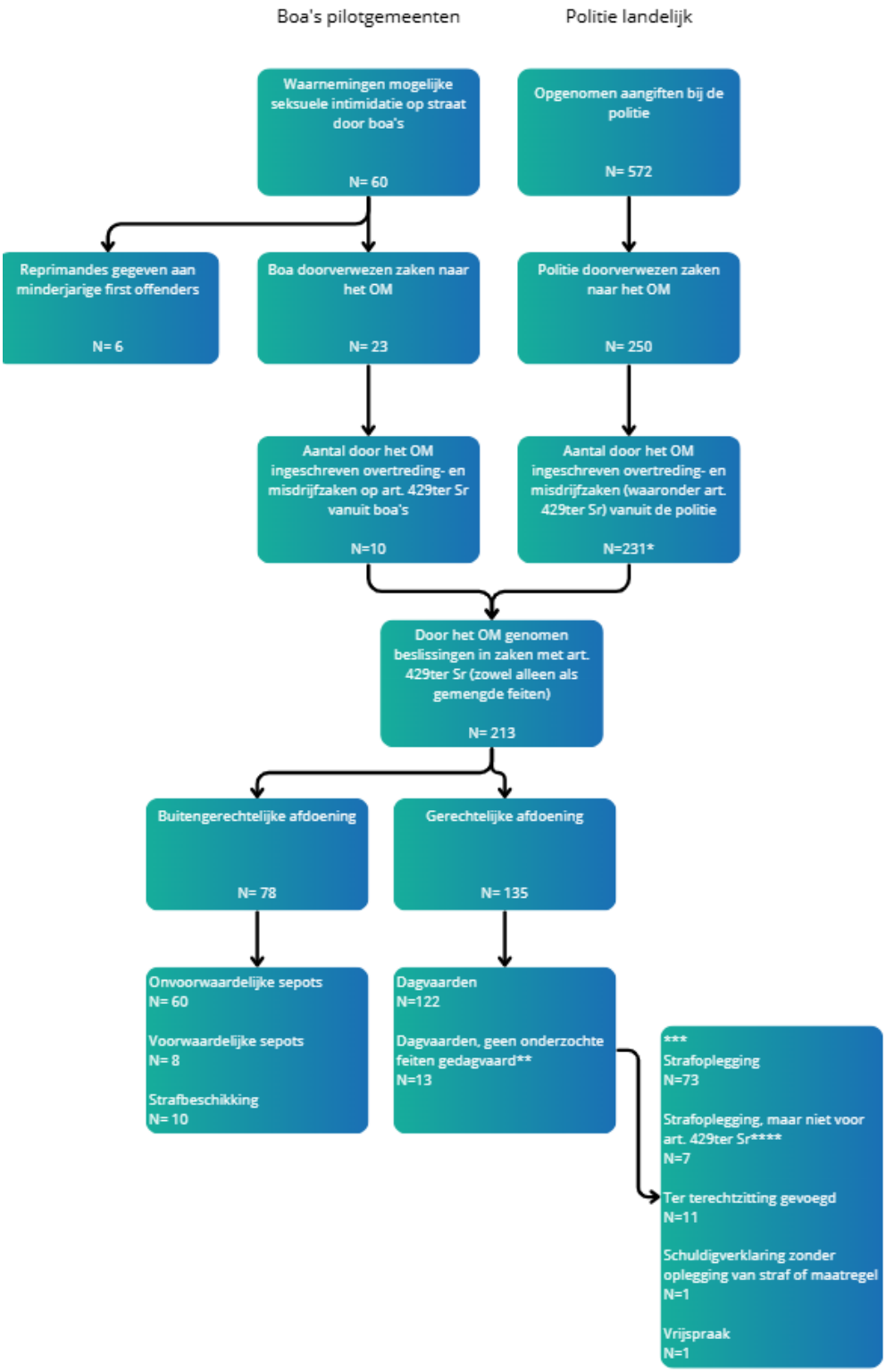
De handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar kan plaatsvinden langs meerdere routes. In de fysieke openbare ruimte spelen de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) een rol. Daarnaast zijn er in de pilotgemeenten speciaal opgeleide boa's aangewezen om te handhaven op seksuele intimidatie in de fysieke openbare ruimte. 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. Het figuur hiernaast geeft het algemene werkproces voor het handhaven van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie weer: van waarneming 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 binnen de pilot zijn toegekend.



De uitvoeringspraktijk en de resultaten

Het onderzoek laat zien dat de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie inmiddels wordt gehandhaafd. Boa's en politie zijn hiervoor geschoold en tijdens actiedagen zijn meerdere overtredingen vastgesteld die anders mogelijk onopgemerkt waren gebleven. In het figuur hieronder maken we de kwantitatieve resultaten van de handhaving door boa's, Nationale Politie, de afdoening van zaken door het OM en rechterlijke uitspraken inzichtelijk. Hierbij dient te worden vermeld dat de verwerkte data betrekking hebben op verschillende periodes. De kwantitatieve data over de handhaving door boa's ziet op de periode vanaf de start van de start pilot (1 juli 2024) t/m 15 februari 2026. De politie-data lopen t/m februari 2026. De ontvangen OM-data hebben betrekking op de periode vanaf de start van de pilot t/m april 2026. De verdiepende juridische analyse op OM-zaken en rechterlijke uitspraken is gebaseerd op zaken uit de periode vanaf de start van de start pilot t/m december 2025.

Figuur 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 door het OM genomen beslissing in zaken met betrekking tot art 429ter Sr komt mogelijk 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 mogelijk omdat nog niet in alle zaken een beslissing genomen was op het moment van data-verzameling.

Handhaving door boa's

In elke gemeente geldt dat meer dan de helft van de mogelijke waarnemingen van seksuele intimidatie niet heeft geleid tot een pv of reprimande. 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. Met bestanddelen wordt bedoeld; de specifieke voorwaarden voor de strafbaarheid die in de delictsomschrijving van art. 429ter Sr worden genoemd. Dit zijn:

- In het openbaar;
- een ander indringend;
- seksueel benaderen door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen;
- op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of onterend is te achten.

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 er in Dordrecht geen boa pv's zijn opgesteld. 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 zes (Arnhem) en drie (Utrecht) 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.

Handhaving door de Nationale Politie

In figuur 1 is te zien dat er in de onderzochte periode bij de politie 572 aangiften op seksuele intimidatie in het openbaar zijn gedaan. De professionals met wie we gesproken hebben spreken van lage aantallen. Het verschil tussen het aantal gemelde incidenten en het aantal aangiften is volgens hen bovendien aanzienlijk, maar dit is volgens hen ook het geval bij vergelijkbare (zeden)zaken. 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 daarnaast zijn dat het melden van het incident bij de politie al genoeg voldoening gaf aan het slachtoffer.

In totaal zijn er door de politie 250 zaken doorgestuurd naar het OM. 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 op art. 429ter Sr doorgestuurd naar het OM. Deze cijfers hebben betrekking op aangiften die door de politie zijn beoordeeld. Niet alle aangiften worden echter daadwerkelijk opgepakt, bijvoorbeeld doordat zaken moeilijk bewijsbaar zijn of vanwege capaciteitsafwegingen. Dit betekent dat 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.

De seksuele-intimidatiezaken kenmerken zich doorgaans door een combinatie van gedragingen. Het gaat vaak om seksuele opmerkingen in combinatie met andere elementen, zoals gebaren, fysieke nabijheid of achtervolging. De context waarin het gedrag plaatsvindt, zoals de locatie, het tijdstip en de mate van herhaling, speelt een belangrijke rol bij de beoordeling of er sprake is van seksuele intimidatie in het openbaar.

Afdoening zaken door het OM

Het OM maakt bij de opvolging en afdoening van een pv een selectie, waarbij de bewijspositie doorslaggevend is. Uit de aangeleverde OM-data blijkt dat ongeveer een derde van de zaken die vallen onder art. 429ter Sr worden geseponeerd, vooral (als er geen sprake is van heterdaad situaties) 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 zijn afgedaan met een onvoorwaardelijk sepot (=28%), en acht zaken met een voorwaardelijk sepot (=4%). De meeste zaken, namelijk 135, zijn gedagvaard (63%), en dus doorgezet naar de rechter. Tien zaken (5%) zijn tot slot afgedaan met een strafbeschikking.

De kwaliteit van het pv speelt een belangrijke rol in de afdoening van zaken. Het is, voor de afdoening, namelijk noodzakelijk dat de gedragingen en de omstandigheden waaronder die gedragingen plaatsvinden concreet en specifiek zijn beschreven. Als de feitelijke context onvoldoende is beschreven in het pv, bemoeilijkt dat de beoordeling van het OM en de verdere vervolgbaarheid van de zaak. Wanneer zaken als vervolgbaar worden geacht, maar vervolging door het OM niet het meest passend wordt gevonden, kan er worden gekozen voor een voorwaardelijk sepot. Uit de onderzochte zaken bleek dat de beslissing om voorwaardelijk te seponeren 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, bestaande uit een geldboete of Halt-afdoening) of gerechtelijke afdoening. 135 zaken werden 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.

Rechterlijke uitspraken

De bevindingen met betrekking tot de rechterlijke uitspraken zijn gebaseerd op twee databronnen: een juridische analyse van twaalf zaken (e-archief rechtspraak) en OM-data over rechterlijke afdoeningen in eerste aanleg vanaf de start van de pilot t/m april 2026. Uit de ontvangen data van het OM volgt informatie over de afdoening van de rechter in eerste aanleg bij 93 zaken. Van de rest van de gedagvaarde zaken is de uitspraak op het moment van data-ontvangst nog onbekend.

Uit de juridische analyse blijkt dat rechters art. 429ter Sr beoordelen aan de hand van een objectieve maatstaf: doorslaggevend is niet de subjectieve beleving van het slachtoffer, maar of het gedrag naar algemene maatstaven als indringend, seksueel en intimiderend kan worden aangemerkt. Daarbij wegen rechters het geheel van gedragingen en de context mee. Geen veroordeling hangt vaak samen met onvoldoende bewijs of met de beoordeling dat het gedrag onvoldoende seksueel of indringend is.

Uit de OM-data blijkt dus dat 93 zaken tot een eindbeslissing zijn gekomen, waarvan 39 uitsluitend zagen op seksuele intimidatie en 54 op gemengde feiten. In 73 zaken werd een straf opgelegd. Bij zaken die uitsluitend betrekking hadden op art. 429ter Sr werd vooral een geldboete opgelegd. Dit gebeurde 23 keer met een gemiddelde geldboete van 294 euro. Ook vrijheidsstraffen, werkstraffen en schadevergoedingsmaatregelen komen voor. In totaal zijn er tien vrijheidsstraffen opgelegd met een gemiddelde duur van dertien dagen. De zwaarte van de sanctie hangt samen met de ernst, indringendheid en context van het gedrag, zoals fysieke of expliciet seksuele handelingen en de kwetsbaarheid van het slachtoffer.

Bevorderende en belemmerende factoren

Het onderzoek laat zien dat het huidige wettelijke kader voldoende mogelijkheden biedt om seksuele intimidatie strafbaar te stellen en te handhaven. Factoren die de uitvoering bevorderen zijn structurele financiering, goede samenwerking tussen boa’s en politie, strategische inzet van actiedagen en grotere bekendheid van de strafbaarstelling onder burgers. Meer budget zorgt voor continuïteit en opleiding, en goede samenwerking tussen handhavers vergroot volgens handhavers de effectiviteit. Publiekscampagnes en de zichtbaarheid van de wet lijken daarnaast bij te dragen aan een grotere meldingsbereidheid en bewustwording dat seksuele intimidatie onacceptabel is. Handhaving blijkt vooral effectief tijdens drukke momenten, zoals evenementen en uitgaansavonden.

Tegelijkertijd zijn er belangrijke knelpunten. Verschillen in capaciteit en prioriteit tussen gemeenten leiden tot uiteenlopende handhavingspraktijken en resultaten. In de praktijk is de gerichte handhaving daarnaast vooral beperkt tot boa’s tijdens speciale actiedagen, waardoor handhaving grotendeels afhankelijk is van de aanwezigheid van handhavers op het

juiste moment en de juiste plek en (vooral bij aangiftes) beschikbaar bewijs. 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. Daarnaast blijken kernbegrippen als 'indringend' en 'seksueel' lastig te interpreteren vanwege hun contextafhankelijke karakter. Ook de bewijsgaring is beperkt door beperkte opsporingsbevoegdheden. De eerdergenoemde onduidelijke juridische begrippen en wisselende kwaliteit van pv's zorgt voor vertraging en interpretatieproblemen. Daarnaast blijft online seksuele intimidatie onderbelicht door gebrek aan kennis, middelen en prioriteit. Tot slot blijkt de meldings- en aangiftebereidheid van slachtoffers laag, waardoor veel incidenten buiten beeld blijven en de effectiviteit van de strafbaarstelling afneemt.

Effectiviteit van de handhaving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar heeft als doel om seksuele intimidatie, zowel offline als online, tegen te gaan en zo de (online) veiligheid van mensen te vergroten. De wet moet zorgen voor duidelijke normstelling, meer mogelijkheden voor handhavers om tegen seksuele intimidatie in het openbaar op te treden, een sterkere positie van slachtoffers en een afschrikwekkend effect op potentiële daders.

In theorie biedt het huidige wettelijk kader daarvoor goede mogelijkheden en de handhaving levert wel concrete resultaten op: boa's en politie maken pv's op, treden op bij heterdaad en de rechtspraak zorgt geleidelijk voor meer duidelijkheid over in de praktijk als lastig ervaren begrippen als 'indringend' en 'seksueel' en er worden veroordelingen uitgesproken. Deze veroordelingen kunnen bovendien een afschrikwekkende werking hebben en bijdragen aan het bevestigen en versterken van de maatschappelijke norm dat seksuele intimidatie onacceptabel is.

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 echter nog niet geconcludeerd worden dat de beoogde versterking van de normhandhaving en het daarmee samenhangende afschrikwekkende effect in de praktijk al daadwerkelijk en structureel optreedt. De effectiviteit van de handhaving blijkt sterk afhankelijk van factoren zoals beschikbare capaciteit, bewijs en prioriteit.

De handhaving op straat is in de praktijk vooral afhankelijk van boa's, die vaak in burger optreden en seksuele intimidatie alleen op heterdaad kunnen constateren. De handhaving door boa's kent belangrijke beperkingen. Zo is de inzet van boa's incidenteel en geconcentreerd rond actiedagen, waardoor de pakkans sterk afhankelijk is van aanwezigheid van handhavers op het juiste moment en de juiste plek. Hierdoor ontstaat een uitvoering waarin niet de ernst van de gedraging, maar de aanwezigheid van handhavers bepaalt of een incident wordt opgepakt. Wanneer een incident niet op heterdaad wordt geconstateerd betekent dit echter niet dat een incident per se zonder gevolgen blijft: slachtoffers kunnen alsnog aangifte doen, en uit de cijfers blijkt dat het merendeel van de zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd, voortkomt uit aangiften.

De pilot laat zien dat boa's bij de handhaving van seksuele intimidatie van toegevoegde waarde zijn, omdat zij flexibel inzetbaar zijn en gedragingen op heterdaad kunnen constateren. In vrijwel alle gemeenten leidde hun inzet tot zaken die anders onopgemerkt waren gebleven. Tegelijkertijd blijft het aantal pv's 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 De bevindingen wijzen er daarom niet zozeer op dat uitsluitend meer capaciteit voor heterdaadhandhaving nodig is, maar vooral dat moet worden bezien welke vorm van inzet het meest effectief en uitlegbaar is. Daarbij kan worden gedacht aan een gedeeltelijke verschuiving naar een meer zichtbare en preventieve inzet op hotspots en risicomomenten. Een dergelijke inzet kan mogelijk bijdragen aan het afschrikken van potentiële plegers en aan een groter veiligheidsgevoel bij slachtoffers, doordat zij 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 werkt vooral reactief op basis van meldingen en aangiften, maar veel zaken blijven liggen door capaciteitsgebrek. Daardoor wordt slechts een deel van het handhavingsbereik benut. Zonder extra capaciteit of prioritering blijft de inzet van de politie beperkt, ongeacht de bereidheid om te handhaven. Daarnaast spelen bewijsproblemen een grote rol, mede doordat de opsporingsbevoegdheden bij overtredingen beperkt zijn. Dit maakt het verzamelen van aanvullend bewijs lastig en verkleint de kans dat zaken tot strafrechtelijke opvolging leiden.

De positie van slachtoffers is wel verbeterd doordat ook zonder aangifte kan worden opgetreden. Slachtoffers voelen zich, volgens handhavers, erkend en gesteund door de strafbaarstelling. Maar de kans dat hun zaak tot strafrechtelijke opvolging leidt is door beperkt bewijs en beperkte prioriteit en capaciteit, laag. Bewijsproblemen, beperkte afdoeningskansen en terughoudendheid bij slachtoffers en getuigen beperken volgens handhavers de meldingsbereidheid. Opvallend is dat online seksuele intimidatie, hoewel onderdeel van de strafbaarstelling, in de praktijk nauwelijks zichtbaar is in de handhavingscijfers van de politie. Dit terwijl in dergelijke zaken vaak relatief meer bewijs beschikbaar kan zijn. De huidige handhaving lijkt zich meer te richten op situaties van seksuele intimidatie in de fysieke, openbare ruimte. Hierdoor is het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid voor daders in de praktijk nog onvoldoende voorspelbaar en is het beoogde afschrikwekkende effect van de wet nog niet structureel zichtbaar.

Randvoorwaarden

De uitvoerbaarheid en effectiviteit van de handhaving blijkt 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 interpretatie van de wet. Ook een goede informatie-uitwisseling en strategische inzet van handhaving, bijvoorbeeld op risicomomenten en -locaties, zijn van belang. Daarbij moet worden opgemerkt dat in de praktijk ook toeval een rol speelt in het waarnemen van seksuele intimidatie op straat. Deze randvoorwaarden zijn nog niet overal voldoende ingevuld. Dat leidt tot verschillen tussen gemeenten in de uitvoering en effectiviteit van de handhaving. Om de handhaving van seksuele intimidatie op fysieke openbare plaatsen door boa's in de toekomst bij andere gemeenten te kunnen invoeren moet minstens aan deze randvoorwaarden worden voldaan.

Aanbevelingen

Om de handhaving te versterken, is volgens het onderzoek vooral behoefte aan structurele investeringen in capaciteit, en financiering. Handhaving moet minder afhankelijk worden van incidentele actiedagen en beter bestuurlijk worden verankerd, zodat seksuele intimidatie blijvend prioriteit krijgt. Ook structurele scholing is belangrijk, zodat handhavers beter leren omgaan met interpretatievragen rond begrippen als 'indringend' en 'seksueel' en nieuwe jurisprudentie kunnen toepassen. Hierbij is het van belang om uitspraken openbaar te publiceren. Daarnaast moet de samenwerking tussen boa's, politie en OM worden versterkt, onder meer door betere informatie-uitwisseling en hogere kwaliteit van pv's.

Verder pleit het onderzoek voor een strategischere inzet van handhaving, gericht op risicolocaties en drukke momenten waarop seksuele intimidatie vaker voorkomt. Ook online seksuele intimidatie vraagt meer aandacht en een actievere, gespecialiseerde aanpak. Tegelijkertijd is het belangrijk om slachtoffers beter te ondersteunen en de meldings- en aangiftebereidheid te vergroten door duidelijke informatie en een meer slachtoffergerichte benadering. Daarbij is het ook van belang de bekendheid van de strafbaarstelling te vergroten door publiekscommunicatie.

Tot slot besteedt het onderzoek nog beperkt aandacht aan de beperkingen en bredere maatschappelijke effecten van intensievere handhaving. Toekomstig onderzoek zou daarom niet alleen moeten kijken naar de effectiviteit van de handhaving, maar ook naar maatschappelijke neveneffecten, kosten en de legitimiteit van de strafbaarstelling.

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

REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT