



Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld

Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Staatssecretaris Rechtsbescherming
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum 23 oktober 2024

Betreft Toekomstbestendig hulpaanbod voor betrokkenen bij seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld

Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 XP Den Haag
www.rcgog.nl

Onze referentie
48717979

Bijlagen
1

Excellenties,

Uw ambtsvoorgangers hebben mij om advies gevraagd over de recente en te verwachten ontwikkeling van meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.

U vraagt zich af hoe die ontwikkeling eruitziet en wat die betekent voor de uitvoering binnen de context van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (hierna: Nationaal Actieprogramma).¹

Het doel van uw adviesaanvraag is om inzicht te krijgen in hoeverre eerdere (media-)aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld invloed heeft op het aantal meldingen bij vijf uitvoeringsorganisaties. Ook wilt u weten welke impact te verwachten is van maatregelen uit het Nationaal Actieprogramma op de meldingen bij de uitvoeringsorganisaties.

Concreet vraagt u mij antwoord te geven op het volgende:

1. Wat is de ontwikkeling in de meldingen en advies- en hulpvragen voor het Centrum Seksueel Geweld (CSG), Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN), Helpwanted, Slachtofferhulp Nederland (SHN) en Veilig Thuis (VT) gedurende 2017 tot en met 2022?
 - a. Is deze ontwikkeling een toename of een afname?
 - b. Is deze ontwikkeling incidenteel of structureel?
 - c. Welk tijdsverloop kennen ontwikkelingen in meldingen naar aanleiding van media-aandacht, bijvoorbeeld naar aanleiding van #MeToo en The Voice?
2. Over welke onderdelen van het Nationaal Actieprogramma valt iets te zeggen over de te verwachten ontwikkeling in meldingen en advies- en hulpvragen?

¹ Rijksoverheid (2023). Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Geraadpleegd op 1 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/13/bijlage-1-nationaal-actieprogramma-aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld-januari-2023>.

- a. Betreft deze mogelijke ontwikkeling een toename of een afname?
- b. Is deze ontwikkeling naar verwachting incidenteel of structureel?
3. Welke informatie is beschikbaar over de gemiddelde uitvoeringsconsequenties per melding, advies- of hulpvraag bij de betreffende uitvoeringsorganisaties?
4. Welke data zijn bruikbaar om de ontwikkelingen in meldingen en advies- en hulpvragen m.b.t. seksueel geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag te kunnen blijven monitoren?
5. Welke strategieën kunnen binnen het Nationaal Actieprogramma verkend worden om een eventuele toename in meldingen, advies- en hulpvragen te adresseren?

Onze referentie

48717979

Met dit advies tracht ik inzicht te geven in de gestelde vragen.

Mijn verwachting is dat meer mensen de komende jaren de moed zullen vinden om seksueel grensoverschrijdend gedrag te adresseren en/of daar hulp voor te zoeken.

De nieuwe Wet seksuele misdrijven die per 1 juli 2024 in werking is getreden, speelt daar een rol in. In de nieuwe wet staat consent centraal: seksueel contact is strafbaar wanneer er duidelijke signalen zijn dat de ander geen seks wil. Voorheen moest dwang worden bewezen. Deze verruiming in de strafbaarstelling zal er hopelijk voor zorgen dat slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld strafrechtelijk beter beschermd worden. Naar verwachting trekken zij hierdoor ook eerder aan de bel.

Over de impact van de nieuwe wet waarschuwden onderzoekers waarschuwden in 2020 al voor meer druk op de straf- en zorgketen in een kwalitatieve analyse.² Dit kan ook het gevolg zijn van de aandacht die voor de nieuwe wet wordt gevraagd in campagnes.

Het is heel belangrijk dat mensen de ruimte voelen om zich uit te spreken over seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld dat ze hebben meegemaakt. Sinds mijn aanstelling als regeringscommissaris in 2022 heb ik veel mensen gesproken die de kracht hebben gevonden om te praten over hun nare ervaringen. Velen vertellen mij hoe impactvol die ervaringen voor hen zijn geweest. Regelmatig stroomt mijn mailbox vol na berichten in de media over de seponering van een zaak waarin seksueel geweld is geadresseerd of een kritisch rapport over structureel grensoverschrijdend gedrag in organisaties.

Het is belangrijk dat de uitvoering toegerust is om deze groeiende groep mensen, nu en in de toekomst, op passende wijze hulp te bieden. Vanuit de staf- en zorgketen hoor ik daar zorgen over. Organisaties zien zich geconfronteerd met meer druk op de beschikbare capaciteit en met complexere casuïstiek, die meer tijd en middelen kost. Met als gevolg meer druk op de hulpverlening, wat zich uit in oplopende wachtlijsten in de geestelijke gezondheidszorg en doorlooptijden in zedenzaken. Deze zorgen begrijp ik en ze houden mij bezig. Het is daarom van

² Van der Veen, S., Nijhuis, J., Stapel, W., Sabiran, M., & Van der Staal, E. (2020). *Kwalitatieve analyse impact modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven* (p. 18). Significant Public. Geraadpleegd op 8 juli 2024, van <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi84rjgzouHAXShP0HHUacDrQOFnoECBEOAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.internetconsultatie.nl%2Fwetseksuelemisdrijven%2Fdocument%2F5902&usq=AOvVaw3y1Z9YHahmsIGBHPIQdZpM&opi=89978449>

cruciaal belang om nu in te zetten op het verbinden van lopende trajecten omtrent samenwerking en triage, en het differentiëren en verrijken van het hulpaanbod.

Aan het einde van dit advies doe ik een aantal aanbevelingen om tijdige en adequate hulp voor slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag nu en in de toekomst dichterbij te brengen.

Onze referentie

48717979

1. Omvang en opzet van het advies

1.1 Omvang van het advies

In dit advies focus ik mij op de ontwikkeling van meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en consequenties daarvan voor de uitvoering bij de volgende vijf organisaties:

- Centrum Seksueel Geweld (CSG)
- Veilig Thuis (VT)
- Slachtofferhulp Nederland (SHN)
- Helpwanted (onderdeel van Offlimits)
- Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN)

Deze organisaties werken nauw samen met Fier; het landelijk expertise- en behandelcentrum op het gebied van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

In augustus 2023 heeft Fier in reactie³ op uw adviesaanvraag uiteengezet dat zij veel data kunnen leveren over meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

In 2019 heeft deze organisatie een (anonieme) chat ontwikkeld om melders laagdrempelig door te verwijzen naar hulp. Hier maken het CSG, CVSN en Helpwanted gebruik van. Ik heb de data van Fier (2023), en die van het aan hen gelieerde Centrum Kinderhandel & Mensenhandel (CKM), betrokken bij mijn advies.

In dit advies beperk ik mij tot de vraag hoe om te gaan met de ontwikkeling in het aantal meldingen en de grotere druk die dit legt op de organisaties. En hoe in dit licht passende en tijdige hulp voor mensen beschikbaar blijft. Ik ben mij er uiteraard ten volle van bewust dat er nog veel meer speelt dat het werk van deze organisaties beïnvloedt. Ik heb daar in het formuleren van mijn aanbevelingen zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

1.2 Totstandkoming van het advies

Voor de beantwoording van vraag 1 en 2 heeft het Verwey-Jonker Instituut op mijn verzoek een onderzoek uitgevoerd.⁴ Ik heb het Verwey-Jonker Instituut verzocht om voor de huidige ontwikkeling van meldingen (deelonderzoek 1):

- te kijken naar data over de periode 2017-2022 van de instroom (aantal individuele eerste contacten) van meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag of seksueel geweld.

³ Brief Fier met kenmerk 20230815, 15 augustus 2023. Niet gepubliceerd.

⁴ Van der Ploeg, J., Tierolf, B., Lünemann, M., & De Wildt, R. (2024). *Ontwikkeling in meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*. Verwey-Jonker Instituut. [link naar rapport op website VWJ indien mogelijk]

- te onderzoeken wat het aandeel hiervan is op het totale aantal meldingen bij de organisaties (als vergelijkingsmateriaal).
- een uitsplitsing te maken van deze data – waar mogelijk – naar soort case (melding of adviesaanvraag).

Onze referentie

48717979

Deze data zijn door het Verwey-Jonker Instituut vergelijkbaar gemaakt en in één databestand verwerkt. Vervolgens heeft het Verwey-Jonker Instituut dit bestand gebruikt om te onderzoeken hoe het aantal contacten met deze organisaties zich ontwikkeld heeft, en wat de prognose is voor de komende jaren.

Daarnaast heeft het Verwey-Jonker Instituut gekeken welke impact verwacht kan worden van maatregelen uit het Nationaal Actieprogramma op de ontwikkeling van meldingen. Dit deed het instituut door te kijken naar de impact van vergelijkbare maatregelen uit het verleden (deelonderzoek 2).

In dit advies deel ik de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek van Verwey-Jonker Instituut. Het complete onderzoek *Ontwikkelingen in meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*⁵ treft u in de bijlage bij deze brief aan. Dit onderzoek wordt gelijktijdig met mijn advies gepubliceerd.

Voor vraag 3, 4 en 5 hebben mijn bureau en ik gesproken met bestuurders en (beleids)medewerkers van de organisaties en de betrokken ministeries. We bevroegen hen over relevante ontwikkelingen en lopende trajecten ter verbetering van de toeleiding naar de hulpverlening. Daarnaast hebben we een verkenning uitgevoerd naar de meest relevante beleidsstukken en wet- en regelgeving. Verder hebben we overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om de rol van gemeenten in met name het 'Goed opdrachtgeverschap'⁶ verder te verdiepen.

Tot slot heb ik op 14 juni jl. mijn eerste bevindingen en reflecties gedeeld in een bijeenkomst met betrokken organisaties en lokale partijen tijdens mijn werkbezoek aan de regio's Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden, waar we ook waardevolle input en reacties hebben opgehaald die we hebben meegenomen in dit advies.

1.3 De onderzochte organisaties

In dit onderzoek betrek ik vijf uitvoeringsorganisaties. Deze paragraaf schetst kort welke taken zij uitvoeren voor de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en/of seksueel geweld.

Centrum Seksueel Geweld (CSG)

Het landelijke netwerk Centrum Seksueel Geweld (CSG) is er voor iedereen die een negatieve seksuele ervaring heeft meegemaakt – online of offline, kort of lang geleden. Slachtoffers van seksueel geweld kunnen bij het CSG terecht voor forensische, medische en psychologische hulp. In het CSG werken geschoolde casemanagers volgens wetenschappelijk onderbouwde en landelijk vastgestelde

⁵ Van der Ploeg, J., Tierolf, B., Lünemann, M., & De Wildt, R. (2024). *Ontwikkeling in meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*. Verwey-Jonker Instituut.

⁶ VNG. (2024). [Goed opdrachtgeverschap](https://vng.nl/artikelen/goed-opdrachtgeverschap). Geraadpleegd op 17 mei 2024, van <https://vng.nl/artikelen/goed-opdrachtgeverschap>

kwaliteitscriteria. Het CSG is 24 uur per dag, zeven dagen per week bereikbaar, onder andere via een landelijke (anonieme) chat en telefonisch. In toenemende mate nemen ook professionals contact op met het CSG voor consultatie en advies.

Onze referentie
48717979

Het netwerk bestaat uit zestien regionale centra en de Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld (LCSG). Vanaf 2012 komen binnen het CSG deskundige hulp voor slachtoffers, naasten en professionals, multidisciplinaire samenwerking, expertise- en kennisontwikkeling, wetenschappelijk onderzoek, advies en publieksvoorlichting over seksueel geweld samen. In regionale convenanten staan afspraken over wie welke rol daarin heeft. De inhoud en partijen die deelnemen aan die convenanten verschillen per CSG.⁷

- o Financiering: Het CSG wordt gefinancierd vanuit de Decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang (DU VO) door de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang. Voor het versterken van de landelijke functie van het CSG (LCSG) zijn recent rijksmiddelen beschikbaar gesteld.

Veilig Thuis (VT)

Slachtoffers, plegers, omstanders van huiselijk geweld en kindermishandeling en professionals kunnen fysiek, via telefoon of chat terecht bij Veilig Thuis (VT) voor advies en ondersteuning. Daar waar acuut of structureel geweld dreigt, kan Veilig Thuis onderzoek doen en/of veiligheidsafspraken maken. Veilig Thuis monitort deze afspraken. Daarnaast bieden de meeste Veilig Thuis-organisaties ook casemanagement bij tijdelijke huisverboden en bieden zij voorlichting.

Er zijn 25 Veilig Thuis-organisaties in Nederland. Zij zijn verenigd in een netwerk waarin ze gezamenlijk afspraken maken over uniformiteit en kwaliteit.

De governance van deze organisaties is divers georganiseerd. Sommige zijn een zelfstandige stichting, andere zijn onderdeel van een GGD of gecertificeerde instelling. Eén Veilig Thuis valt onder de vrouwenopvang.

Veilig Thuis heeft een gevarieerd palet aan samenwerkingspartners, zowel in de justitieketen als in de zorg- en welzijnketen. De VT-organisaties werken in iedere regio ook nauw samen met gemeenten.

- o Financiering: Veilig Thuis is een wettelijk meldpunt, verankerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)⁸ en de Jeugdwet⁹. Gemeenten zijn opdrachtgever en financier van de Veilig Thuis-organisaties.¹⁰

Slachtofferhulp Nederland (SHN)

Slachtofferhulp Nederland is een landelijke organisatie die zich richt op alle slachtoffers door middel van praktische, juridische en psychosociale ondersteuning. Ook naasten van de slachtoffers en professionals kunnen bij SHN terecht. Een van de zaakstromen waar zij zich op richten is seksueel misbruik. Daaronder valt een veelheid aan slachtoffers van (strafbare) gedragingen, waaronder slachtoffers van zowel offline als online seksueel misbruik.

⁷ Schiffelers, M.-J., Terpstra, N., & Ardon, D. (2021). *Toekomstbestendig Centrum Seksueel Geweld. Een bestuurlijke en organisatorische evaluatie ten behoeve van de doorontwikkeling van het CSG* (p. 56). Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 24 april 2024, van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3132>

⁸ Overheid.nl. (2015). *Wet maatschappelijke ondersteuning*. Geraadpleegd op juni 2024, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2016-06-14>

⁹ Overheid.nl (2016). *Jeugdwet*. Geraadpleegd op 17 juni 2024, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2016-06-14>

¹⁰ VNG (2018). *Factsheet – Financiering Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*. Geraadpleegd op 20 augustus 2024, van <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/factsheets/2018/11/13/financiering-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling>

SHN werkt vanuit elf districten die corresponderen met de arrondissementen van de rechtspraak. Hierin zijn 45 gesprekslocaties operationeel waar slachtoffers op afspraak langs kunnen komen voor ondersteuning. Ook huisbezoek is mogelijk. Daarnaast kunnen slachtoffers telefonisch of via de chat anoniem en vrijblijvend contact zoeken.

Onze referentie
48717979

Bij ingrijpende gebeurtenissen is SHN 24/7 bereikbaar voor crisisinzet en acute opvang van slachtoffers. Ze zorgen daarbij voor coördinatie in overleg met andere partijen.

- o Financiering: Slachtofferhulp Nederland is een onafhankelijke stichting met een wettelijke taak. De stichting wordt voor een groot deel gesubsidieerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en voor slechts een klein deel door gemeenten. Daarnaast ontvangt de organisatie giften. Ook zusterorganisatie Perspectief Herstelbemiddeling wordt door de Rijksoverheid gefinancierd.

Helpwanted

Helpwanted is een landelijke anonieme hulplijn bij online (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en doet onderzoek naar fenomenen op het terrein van online grensoverschrijdend gedrag. Helpwanted is onderdeel van Offlimits; het expertisecentrum online grensoverschrijdend gedrag, tevens 'trusted flagger' die in voorkomende gevallen socialmediaplatforms kan verzoeken om content, zoals beelden van seksueel misbruik van kinderen, te verwijderen of profielen te blokkeren.

- o Financiering: Helpwanted wordt gefinancierd uit gelden die beschikbaar worden gesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid, fondsen, het bedrijfsleven en de Europese Unie. Daarmee geeft Helpwanted invulling aan de Europese strategie voor een beter internet voor kinderen (BIK+).

Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN)

Het Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN) is een landelijk kenniscentrum, meld- en adviespunt voor sporters, sportbonden, -verenigingen en gemeenten, gespecialiseerd in de thema's (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, matchfixing en doping in de sport. De kernfuncties van het CVSN zijn het begeleiden en opvolgen van signalen en meldingen, het delen van kennis met sportbonden over grensoverschrijdend gedrag en het voeren van overleg met politie en justitie bij strafbaar handelen.

Binnen de context van de sport kan een melding leiden tot een tuchtprocedure bij het Instituut Sportrechtspraak (ISR). Het CVSN begeleidt de aangever(s) in de aanloop naar en tijdens een dergelijke procedure. Door de jaren heen is een samenwerking ontstaan met onder andere FIER, SHN, Perspectief Herstelbemiddeling, Schadefonds Geweldsmisdrijven en het CSG. Het CVSN maakt nu nog onderdeel uit van de sportkoepel NOC*NSF, maar zal worden ondergebracht in een nieuw op te richten onafhankelijk integriteitscentrum veilige sport.

- o Financiering: Het CVSN wordt overwegend gefinancierd door NOC*NSF en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Fier

Fier is een landelijk expertise- en behandelcentrum voor iedereen die te maken heeft (gehad) met geweld in afhankelijkheidsrelaties. Dit omvat onder meer seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Fier heeft locaties in Rotterdam-Rijnmond en Noord-Nederland. Hier kunnen slachtoffers terecht voor

(trauma)behandeling, opvang en hulp bij het werken aan een betere toekomst op verschillende leefdoelgebieden.

- o Financiering: De activiteiten van Fier worden onder meer gefinancierd door de Rijksoverheid op basis van de stelselwetten: Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Wet langdurige zorg (Wlz) en de Jeugdwet. Daarnaast ontvangt Fier projectfinanciering van de overheid en (semi-)publieke organisaties en giften van private partijen.

Onze referentie

48717979

1.4 Het netwerk van uitvoeringsorganisaties

Nederland heeft een netwerk van diverse formele en informele hulpverleningsorganisaties die soms ook intensief samenwerken. Hier kunnen slachtoffers, plegers en omstanders van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld terecht voor een luisterend oor, advies, (specialistische) hulp of onderzoek. Sommige van deze instanties hebben wettelijke taken. Binnen dit netwerk zoeken deze instanties naar de juiste combinatie van partijen en capaciteit om vraag en aanbod op elkaar aan te laten sluiten. Dit kost tijd en vraag om continue afstemming.

Deze afstemming is nodig omdat het financiële stelsel ingewikkeld is ingericht, en omdat verschillende expertises bij verschillende organisaties zijn belegd. Taken, verantwoordelijkheden en financiering van publieke voorzieningen zoals zorg en welzijn zijn namelijk vastgelegd in verschillende stelselwetten¹¹ en nadere regelgeving. De samenwerking en afspraken over wie wat doet, en op welke wijze, wordt vaak geformaliseerd in (regionale) convenanten en protocollen. Dit gebeurt onder aansturing van een of meer (centrum)gemeenten als belangrijkste opdrachtgever en subsidieverlener. Deze gemeenten zijn op hun beurt gebonden aan rijkswetgeving. Door middel van (financiële) kaders bepalen die wetten welke zorg wel of niet in aanmerking komt voor financiering en waar mensen aanspraak op kunnen maken. Ook de politie en het Openbaar Ministerie, primair belast met de opsporing en vervolging van daders, werken nauw samen met zorginstanties en hebben een belangrijke taak richting slachtoffers. Ze verwijzen betrokkenen door naar de juiste instanties en gaan met hen in gesprek over de mogelijkheden die ze hebben voor vervolging en schadeherstel. Uit recent onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid 12 (een vervolg op eerder onderzoek uit 2020)¹³ over de bejegening van politie van slachtoffers van seksuele misdrijven komt overigens naar voren dat de politie weliswaar in recente jaren stappen heeft gezet om slachtoffers beter te helpen, maar dat dit nog niet helemaal goed gaat.

2. Ontwikkeling in meldingen door de jaren heen

Het Verwey-Jonker Instituut heeft een analyse uitgevoerd op meldingen en overige contacten inzake seksueel grensoverschrijdend gedrag die de vijf

¹¹ De Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Wet publieke gezondheid.

¹² Inspectie Justitie en Veiligheid (2024). *De Perspectieven bijeen?* Geraadpleegd op 5 september 2024, van <https://www.inspectie-jenv.nl/publicaties/rapporten/2024/09/05/rapport-de-perspectieven-bijeen>

¹³ Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Verschillende perspectieven. Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers.* Geraadpleegd op 5 september 2024, van <https://www.inspectie-jenv.nl/publicaties/rapporten/2020/06/23/rapport-verschillende-perspectieven>

uitvoeringsorganisaties hebben ontvangen in de periode van 2017-2022¹⁴, uitgesplitst per maand. ¹⁵ Op basis daarvan heeft het Verwey-Jonker Instituut de volgende stappen ondernomen:

Onze referentie
48717979

- trends geanalyseerd in het aantal meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (SGG), seksueel geweld (SG) of seksueel misbruik (SM);
- gezocht naar mogelijke aanleidingen voor tijdelijke pieken in deze tijdseries;
- prognoses gemaakt voor de ontwikkeling tot en met 2025.

Hieronder zijn de resultaten van het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut kort beschreven. Het volledige onderzoek is te vinden in de bijlage van dit advies. Het onderzoek bevat daarnaast ook een vergelijking tussen de trends voor meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en andere vormen van geweld of grensoverschrijdend gedrag. Ook biedt het inzicht in de samenhang in trends tussen de verschillende organisaties.

2.1 Het aantal meldingen stijgt

De onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut stellen vast dat het aantal meldingen al jaren stijgt. Het aantal meldingen en contactmomenten in dit onderzoek is tussen 2020 en 2022 met 37% gestegen, naar ruim 40.000. Een kanttekening van dit onderzoek is dat pas per 2020 alle gegevens van de onderzochte uitvoeringsorganisaties beschikbaar zijn.

NB, Omdat het CVSNI geen maandcijfers kon aanleveren, zijn hiervan alleen de cijfers van de NOC*NSF chat meegenomen die beheerd wordt door FIER. Dit is maar beperkt in verhouding tot het aantal meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag in totaal. Volgens jaarcijfers door het CVSNI aangeleverd bij het bureau van de Regeringscommissaris waren er in 2019 bijvoorbeeld 328 meldingen en in 2022 538, deels bij het CVSNI deels bij de verschillende bonden en in 2022 538.

¹⁴ De onderzoeksperiode van het Verwey-Jonker instituut was vóóordat cijfers over 2023 beschikbaar kwamen.

¹⁵ Voor beperkingen van de beschikbare data en de keuzes die daarbij gemaakt zijn, zie §2.1 van het onderzoek (bijlage 1).

Tabel 1 Meldingen en contactmomenten over seksueel grensoverschrijdend gedrag per jaar bij de onderzochte organisaties

Onze referentie
48717979

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Chat FIER	301	1.797	2.099	2.657	2.576	2.255
Chat CSG	-	-	619	2.028	2.869	4.695
Chat NOC*NSF ¹⁶	-	-	21	5	15	12
Helpwanted ¹⁷	1.710	1.616	2.400	5.617	5.204	7.271
Meldingen CSG	-	-	-	6.763	8.190	11.251
Advies SM VT	-	-	3.840	4.270	4.825	4.990
Meldingen SM VT	-	-	2.870	3.165	3.295	3.510
Meldingen zeden SHN ¹⁸	5.255	5.605	5.775	5.025	6.030	6.690
Totaal				29.530	33.004	40.674

Bron: Verwey-Jonker Instituut (data op aanvraag nagezonden)

Op basis van bovenstaande data zien we dat de ontwikkeling niet voor alle organisaties hetzelfde is: bij het CSG is de stijging sterker (132% toename in chats, 66% toename in meldingen) dan bijvoorbeeld bij FIER. Dit is te zien in figuur 1, die de ontwikkeling in de meldingen/contactmomenten per organisatie toont. Deze figuur geeft voor iedere organisatie de gemodelleerde stijging of daling (dus de trend) in de gemeten periode weer.

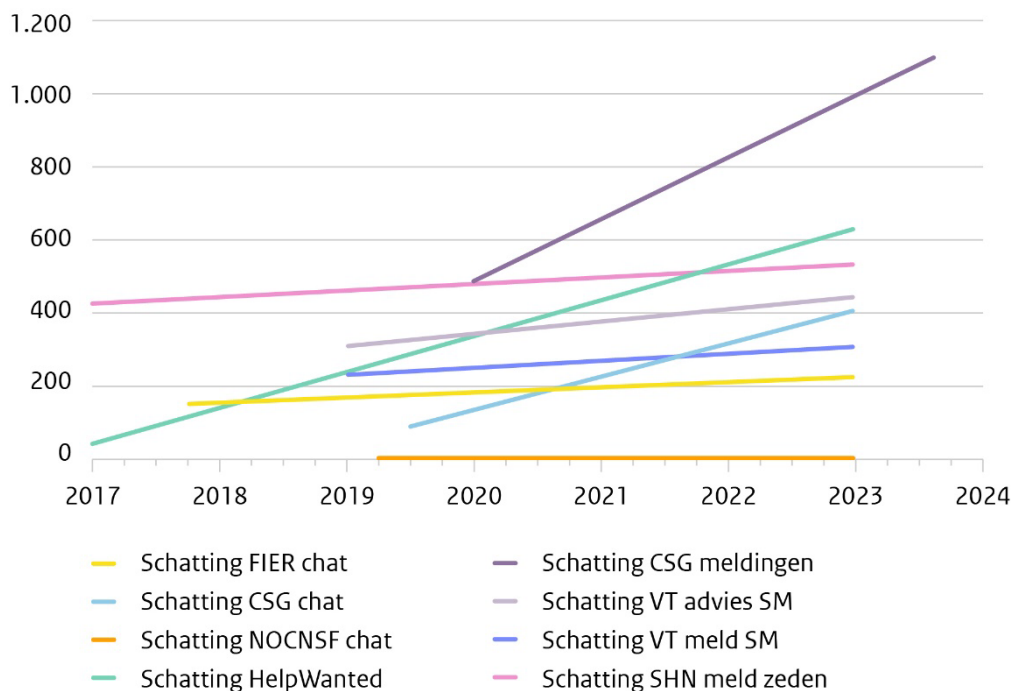
¹⁶ De cijfers van de Chat NOC*NSF zijn aangeleverd door FIER, die de chat beheert. Omdat het CVSN geen maandcijfers aan kon leveren zijn de cijfers van het CVSN niet meegenomen in het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut.

¹⁷ Bij Helpwanted is de definitie van contactmomenten breder: naast mensen die per mail, chat of telefoon contact hebben gezocht gaat het ook om mensen die de online adviesmodule ('situatiecheck') hebben doorlopen en op basis daarvan geautomatiseerd advies hebben gekregen.

¹⁸ De meldingen bij Slachtofferhulp Nederland betreffen de categorie 'zedes'. Daarnaast kent Slachtofferhulp Nederland ook overige aan seksueel grensoverschrijdend gedrag te relateren categorieën (grooming, misbruik seksueel beeldmateriaal, schennis, zeden algemeen/overig). Deze categorieën heeft het Verwey-Jonker instituut op advies van het Centraal Bureau voor de Statistiek niet meegenomen in de data, omdat het gebruik van deze categorieën voor de onderzochte jaren niet goed vergelijkbaar was.

Figuur 1 Gemodelleerde trend (lineaire regressie) per organisatie

Onze referentie
48717979



Bron: Verwey-Jonker Instituut, p. 13

2.2 Stijgende trend meldingen zet naar verwachting door

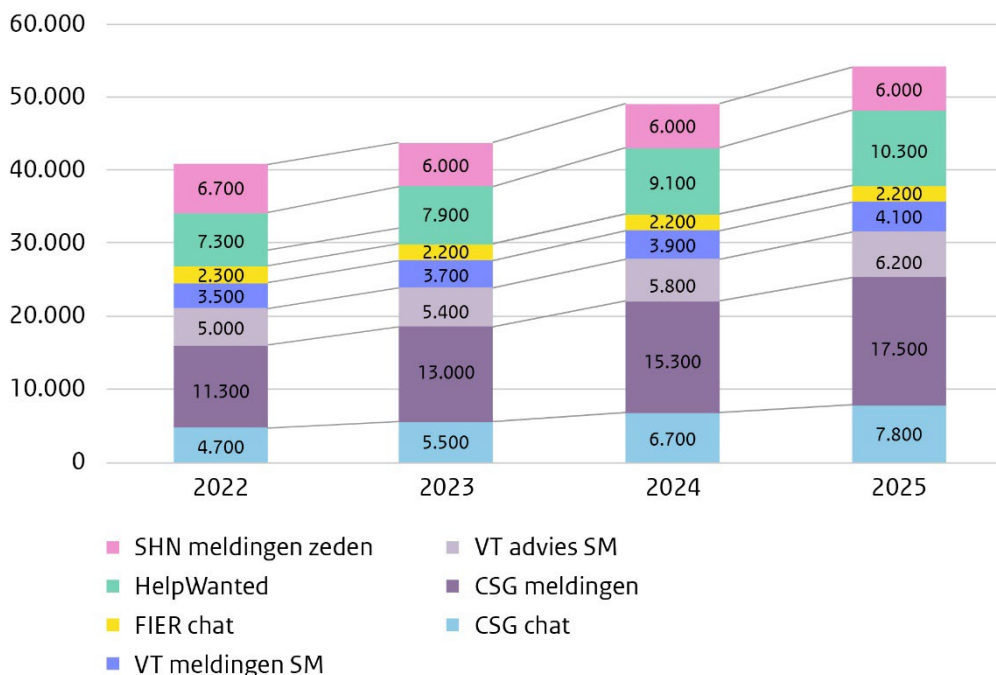
Aan de hand van de data van het onderzoek zijn de trends in de periode van 2017-2022 doorgetrokken, om een globale prognose te doen voor het aantal contactmomenten in de jaren 2023-2025.¹⁹ De verwachting is dat de toename in deze periode doorzet (figuur 2).

De totale voorspelde stijging van het aantal contactmomenten in 2025 ten opzichte van 2020 is 83%. In figuur 2 is te zien dat de relatieve ontwikkeling niet bij iedere uitvoeringsorganisatie hetzelfde is – bij het Centrum Seksueel Geweld is er een duidelijke toename voorspeld, bij bijvoorbeeld FIER is de verwachting dat de meldingen nagenoeg stabiel blijven.

¹⁹ Van der Ploeg, J., Tierolf, B., Lünemann, M., & De Wildt, R. (2024). *Ontwikkeling in meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld* (p. 14). Verwey-Jonker Instituut.

Figuur 2. Voorspelde meldingen en contactmomenten per organisatie, 2023-2025, afgerond op honderdtallen (2022 (gemeten waarden) ter referentie)

Onze referentie
48717979



Bron: data Verwey-Jonker Instituut, figuur bureau regeringscommissaris.

De prognose in relatie tot de cijfers in 2023

In het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut zijn cijfers over 2023 niet meegenomen. Dit omdat deze cijfers ten tijde van dat onderzoek niet beschikbaar waren. Dit advies is echter een vervolg op dat onderzoek en heeft daarom ook de nodige tijd in beslag genomen. Bij verschijnen zijn inmiddels de cijfers over 2023 van een deel van de onderzochte organisaties daarom wel beschikbaar en kan het eerste jaar van de prognose daarmee enigszins geverifieerd worden.

Dit levert een gemengd beeld op:

met HelpWanted zijn in 2023 10.454 contactmomenten geweest, fors meer dan de prognose voor 2023, en bijna gelijk aan de prognose voor 2025.

Bij het Centrum Seksueel Geweld zijn de contacten met bijvoorbeeld 10.683 meldingen juist lager uitgevallen dan voorspeld, en ook lager dan in 2022 – dat dus een piekjaar was voor het CSG.

Bij Slachtofferhulp Nederland komt het aantal meldingen voor zeden met 5894 goed overeen met de prognose.

Bij het Centrum Veilige Sport en de sportbonden zijn in 2023 505 gevallen van *seksuele intimidatie*²⁰ geregistreerd, iets minder dan in 2022 (538).

Deze cijfers onderstrepen dat een prognose een voorzichtige, maar onzekere,

²⁰ Hieronder wordt verstaan: Seksueel misbruik, aanranding of poging hiertoe; Seksueel misbruik, verkrachting of poging hiertoe; Seksuele intimidatie (non)verbaal Seksuele intimidatie fysiek; Sociale media/foto/film; Sociale media seksuele intimidatie (in 2023 extra toegevoegd).

voorspelling is. Ze ondersteunen het beeld dat de meldingen overall voorlopig zullen (blijven) stijgen, maar laten tegelijk zien dat de prognose per organisatie meer onzekerheid kent.

Onze referentie
48717979

2.3 Media-aandacht leidt tot duidelijke pieken in contactmomenten en meldingen

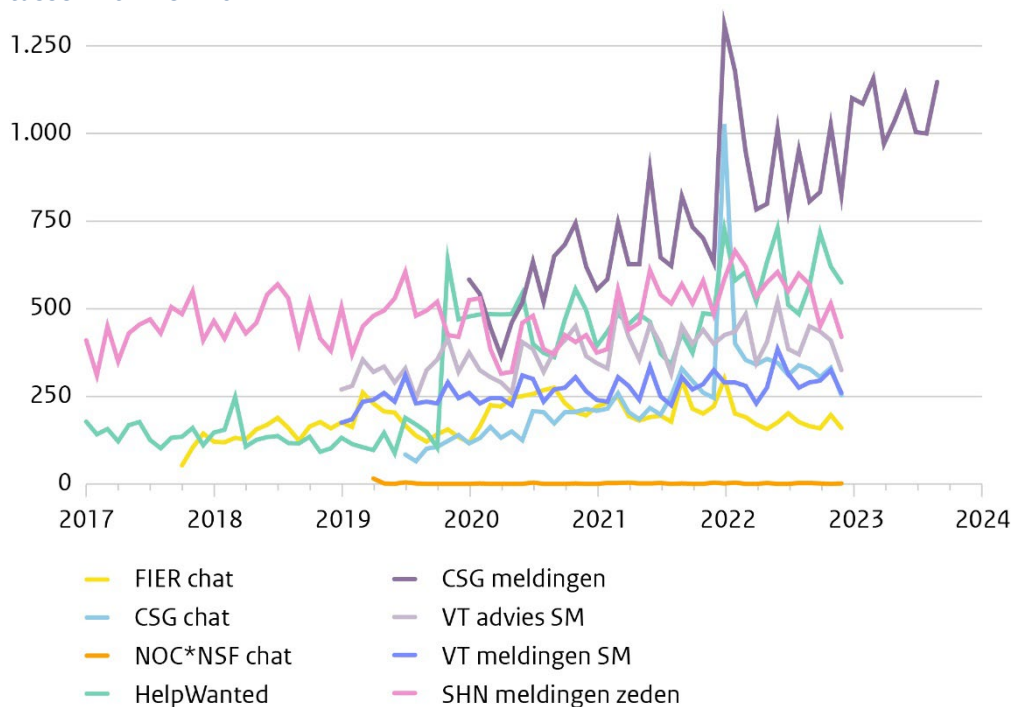
Figuur 3 toont de contactmomenten per uitvoeringsorganisatie per maand in de periode van 2017-2022. Naast de globale stijgende trend beschreven in figuur 1, toont figuur 3 ook duidelijke schommelingen in de contactmomenten bij de uitvoeringsorganisaties. Er zijn daarbinnen een aantal duidelijke pieken zichtbaar die bij de vijf uitvoeringsorganisaties samenlopen. Het Verwey-Jonker Instituut heeft voor deze pieken gezocht naar mogelijke aanleidingen en verklaringen. De meest opvallende piek is te zien in januari 2022. In deze maand werden signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij The Voice of Holland onthuld in de BOOS-uitzending van BNNVARA. Deze piek is bij een aantal organisaties (chat CSG, chat FIER en Helpwanted) heel kortdurend (alleen januari), maar bij de CSG meldingen en SHN meldingen duurt de piek nog voort in februari en maart. In deze periode heeft het kabinet mij aangesteld als regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Tevens is aangekondigd dat het kabinet met het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (hierna: Nationaal Actieprogramma) zou starten. Ook dit heeft de nodige publiciteit gegenereerd.

Overige pieken in de contactmomenten in de onderzochte periode zijn volgens het Verwey-Jonker Instituut mogelijk te relateren aan de campagne 'Wat kan mij helpen' van het ministerie van Justitie en Veiligheid (oktober 2020, maart 2021) en een langdurige aanranding in de trein in mei 2022 die veel aandacht en verontwaardiging in de maatschappij opriep.²¹

²¹ Zie bijlage 1, pp. 11-12 voor meer uitleg over het vaststellen en verklaren van de pieken.

Figuur 3. Contactmomenten en meldingen per uitvoeringsorganisatie per maand tussen 2017 en 2022

Onze referentie
48717979



Bron: Verwey-Jonker Instituut.

2.4 Interpretatie van resultaten en conclusies

Uit het hierboven beschreven onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut trek ik drie conclusies:

1. Incidenten die veel (media-)aandacht krijgen, leiden tot een snelle, waarneembare toename in contactmomenten.

Mensen worden door deze aandacht getriiggerd om hulp te zoeken.

Deze pieken duren één tot twee maanden en zijn een indicatie dat aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag de drempel tot het zoeken van hulp kan verlagen. Een aanvullende indicatie hiervoor komt uit de gegevens van het CSG: de toename in contactmomenten in 2022 is met name toe te schrijven aan meldingen over seksueel geweld dat langer dan 7 dagen geleden heeft plaatsgevonden.

Uit de gegevens kunnen we niet achterhalen hoe lang geleden de gebeurtenissen dan wel waren. Het is echter aannemelijk dat de BOOS-uitzending veel mensen heeft aangezet tot het alsnog zoeken van hulp voor ervaringen uit het verleden, en dat dit de zeer grote toename in de maanden na de uitzending verklaart. Dat is aannemelijker dan dat die piek wordt veroorzaakt door een plotselinge toename in gevallen van seksueel geweld dat korter dan 7 dagen geleden heeft plaatsgevonden.

2. Het aantal meldingen is over de periode 2017-2022 structureel gestegen, en de prognose is dat deze stijging doorzet.

Onze referentie
48717979

Het gaat hierbij om meldingen van seksueel geweld, seksueel misbruik en (online) seksueel grensoverschrijdend gedrag. De verwachting is dat deze stijging voorlopig doorzet tot in ieder geval 2025.

3. De toename is niet voor alle organisaties hetzelfde.

De ontwikkeling verschilt tussen de verschillende organisaties. De toename is het sterkst voor het CSG.

3. Mogelijke effecten maatregelen Nationaal Actieprogramma op meldingen

Dit hoofdstuk gaat in op de tweede hoofdvraag van dit advies: welk effect is te verwachten van maatregelen binnen het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (hierna: Nationaal Actieprogramma)? Uit het voorgaande hoofdstuk zien we dat veel media-aandacht kan leiden tot een toename in meldingen bij de vijf uitvoeringsorganisaties. Maar ook andere zaken, zoals beleidsmaatregelen, kunnen invloed hebben. Hoe is dat voor de maatregelen uit het Nationaal Actieprogramma?

Ik heb het Verwey-Jonker Instituut gevraagd ook hiernaar onderzoek te doen. Hiervoor heeft het Verwey-Jonker Instituut een literatuuronderzoek verricht naar vergelijkbare maatregelen uit het verleden, en dit aangevuld met relevante expertise uit het werkveld. In dit hoofdstuk zet ik de bevindingen uit het onderzoek²² in hoofdlijnen uiteen. Dit vul ik aan met informatie over recente campagnes in het kader van het Nationaal Actieprogramma.

3.1 Over het Nationaal Actieprogramma

Het Nationaal Actieprogramma is gelanceerd in januari 2023. Het is een verdere uitwerking van de inhoudelijke contouren van het nationaal actieplan die in juni 2022 verschenen.²³ Over zowel de contouren als het uiteindelijke actieprogramma heb ik geadviseerd. Het Nationaal Actieprogramma is een meerjarige aanpak van het kabinet om een cultuurverandering te bewerkstelligen in de maatschappij en zo seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld overal waar dat voorkomt duurzaam in de samenleving terug te dringen. Dit gebeurt aan de hand van vijf actielijnen die zich richten op alle stappen van preventie tot aan eventuele vervolging en hulpverlening.²⁴

²² Van der Ploeg, J., Tierolf, B., Lünemann, M., & De Wildt, R. (2024). *Ontwikkeling in meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*. Verwey-Jonker Instituut.

²³ Rijksoverheid (2022). *Brief van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Geraadpleegd op 25 augustus 2024, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z13276&did=2022D27392

²⁴ Rijksoverheid. (2023). *Infosheet Nationaal Actieprogramma*. Geraadpleegd op 13 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld/documenten/publicaties/2023/01/13/infosheet-nationaal-actieprogramma>

Deze actielijnen²⁵ raken aan verschillende beleidsterreinen van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Justitie en Veiligheid (JenV). De betrokkenheid van al deze ministeries illustreert de breedte van de aanpak met het doel om seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld in de samenleving tegen te gaan. De komende jaren richt het actieprogramma zich onder andere op:

- het bespreekbaar maken van seksualiteit in het onderwijs en de hulpverlening;
- de inzet van een overheids campagne om de samenleving bewust te maken van de consequenties van de nieuwe Wet seksuele misdrijven die sinds 1 juli 2024 in werking is getreden;
- het vormgeven van heldere normen en meldstructuren in publieke en private organisaties, zoals bij werkgevers en (sport)verenigingen;
- het werken aan goede en makkelijk vindbare hulpverlening.

Het is niet mogelijk om van alle zeer diverse maatregelen binnen het Nationaal Actieprogramma te schetsen welk effect zij zullen hebben op meldingen bij uitvoeringsorganisaties. Daarom richt het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut zich op het type maatregelen waarvan het meest verwacht kan worden dat ze invloed hebben op meldingen bij de organisaties. Dit zijn wetgeving en overheids campagnes. Daarnaast ga ik nog in op mogelijk te verwachten effecten van mijn aanstelling als regeringscommissaris.

3.2 De impact van wetgeving

Wetgeving kan het aantal meldingen beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld door het instellen van meld- of aangifteplichten, door het veranderen van wettelijke taken of samenwerking van instanties of door het veranderen van processen die kunnen leiden tot meldingen.

3.2.1 Wetswijzigingen hebben gezorgd voor meer meldingen

In de afgelopen jaren zijn verschillende wetswijzigingen doorgevoerd die invloed hebben gehad op het aantal meldingen. Dat zijn onder meer:

- de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (afgekort de meldcode);
- wijzigingen in de zedenwetgeving;

De **Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling** uit 2013 verplicht organisaties die werken met kinderen en volwassenen een meldcode te hebben. Daarnaast stelt de wet verplicht dat de medewerkers in staat zijn om met de meldcode te werken. Het doel van de meldcode is om professionals te helpen eerder en beter te handelen als zij vermoeden dat een gezinslid thuis wordt mishandeld, verwaarloosd of seksueel misbruikt. Vanaf 1 januari 2019 geldt de verbeterde meldcode, die gebruikmaakt van een afwegingskader. In dit afwegingskader staat beschreven wanneer een melding noodzakelijk is en hoe goede hulp eruitziet. Onderzoek laat zien dat de meldcode, ook na verbetering, leidt tot een toename in het aantal meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Verder komt

²⁵ Rijksoverheid. (z.d.). *Plannen kabinet in 5 actielijnen*. Geraadpleegd op 13 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld/plannen-kabinet-in-5-actielijnen>

naar voren dat professionals die met een meldcode werken drie keer vaker en sneller stappen zetten.²⁶

In 2002 werd de **zedewetgeving** aangepast, waaronder de bepaling over kinderpornografie. Het doel van de wijziging op dit punt was om de bewijsvoering rondom kinderporno te vereenvoudigen. Hierover melden onderzoekers in 2006 dat het aantal aangiftes over kinderpornografie aanzienlijk is toegenomen sinds de wijziging.²⁷

Onze referentie

48717979

3.2.2 Wet seksuele misdrijven zorgt waarschijnlijk voor toename meldingen

Gelet op de hiervoor genoemde voorbeelden van wetgeving, dringt zich de vraag op wat het effect zal zijn van de nieuwe Wet seksuele misdrijven die 1 juli jl. in werking is getreden. Het wetstraject zelf is geen onderdeel van het Nationaal Actieprogramma. Dit traject loopt al langer, namelijk al vanaf 2016²⁸.

De voorlichting en communicatie over de nieuwe wet zijn wel onderdeel van het Nationaal Actieprogramma.

De precieze invloed van de nieuwe wet is moeilijk in te schatten, maar een toename in het aantal meldingen is goed voor te stellen. In de wet is de strafrechtelijke bescherming tegen aanranding en verkrachting, online seksueel misbruik en seksuele intimidatie verruimd. Waar voorheen geweld of dwang moest worden bewezen bij aanranding of verkrachting, is er nu sprake van een strafbare gedraging bij seks tegen de wil. Dat is een verschuiving van het dwang-naar het consentmodel, in lijn met internationale verdragsverplichtingen.²⁹

De ruimere strafbaarstelling weerspiegelt ook de veranderende sociale normen.

De communicatie rond deze wet zet deze normen centraal ("Logisch toch?")³⁰.

Verder draagt de wet bij aan het verlagen van de drempel om te melden c.q. aangifte te doen van seksueel grensoverschrijdend gedrag te meer nu er aangifte mogelijk is voor feiten die voorheen niet strafbaar waren of voor gevallen waar dwang bewezen moest worden. De wet leidt naar verwachting tot een toename van meldingen. Organisaties uit de strafrechtketen hebben zich een aantal jaar voorbereid op de komst van de wet. Zo zetten de politie en het Openbaar Ministerie in op meer opleiding, training en werving van specialisten.

Het WODC ontwikkelt een plan van aanpak t.b.v. de monitoring van de effecten van de nieuwe wet. Dat is inclusief een evaluatiekader en bijbehorende objectieve en meetbare indicatoren. Daarnaast wordt een 'nulmeting' uitgevoerd.

²⁶ Doeven, I. (2008). *Meldcodes kindermishandeling. Beschikking, waardering, gebruik en scholing*. Veldkamp/Ministerie voor Jeugd en Gezin.

²⁷ Lünemann, K., Nieborg, S., Goderie, M., Kool, R., & Beijers, G. (2006). *Kinderen beschermen tegen seksueel misbruik – Evaluatie van de partiële wijziging in de zedelijkheidswetgeving*. Verwey-Jonker Instituut. Geraadpleegd op 2 april 2024, van [Microsoft Word - D6443492_def.doc \(wodc.nl\)](https://www.wodc.nl/Documenten/Publicaties/Definisie/Definisie%20D6443492%20def.doc)

²⁸ Ten Voorde, J., (2023). *#MeToo, seksuele handelingen en functionele afhankelijkheid*. Justitiële Verkenningen, jaargang 48, nummer 4, pp. 60-77. Boom Juridisch. Geraadpleegd op datum 13 mei 2024, van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3233>

²⁹ Overheid.nl. (2011). *Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld*, Istanboel, 11-05-2011. Geraadpleegd op 26 april 2024, van <https://wetten.overheid.nl/BWBV0006074/2016-03-01>

³⁰ Rijksoverheid.nl. (2024). *Uitleg nieuwe wet seksuele misdrijven*. Geraadpleegd op 1 juli 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/videos/2024/07/01/uitleg-nieuwe-wet-seksuele-misdrijven>. Tevens: <https://www.campagnetoolkits.nl/wet-seksuele-misdrijven>

3.2.3 Initiatiefwetsvoorstel verplichte vertrouwenspersonen naar verwachting ook effect op meldingen

Onze referentie
48717979

Het initiatiefwetsvoorstel in verband met **het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon** is op 23 mei 2023 aangenomen door de Tweede Kamer. Op dit moment ligt het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer. Met deze wetswijziging zouden veel meer werknemers in organisaties in Nederland wettelijk recht krijgen op toegang tot een vertrouwenspersoon. Daarnaast wordt de positie van de vertrouwenspersoon in de organisatie versterkt. Ik steun dit wetsvoorstel dan ook van harte. Het wetsvoorstel draagt bij aan het terugdringen van ongewenst gedrag op de werkvloer en het creëren van een veilige werkomgeving voor alle werknemers. Vertrouwenspersonen hebben daarbij een belangrijke informerende, ondersteunende en ook preventieve rol. Zij kunnen werknemers helpen om hun weg te vinden richting vervolgstappen of richting hulp bij ervaringen met seksueel grensoverschrijdend gedrag, zowel binnen als buiten de organisatie. Vertrouwenspersonen kunnen werknemers ook adviseren om contact op te nemen met uitvoeringsorganisaties. Ik kan mij daarom voorstellen dat de verbeterde toegang tot vertrouwenspersonen zal zorgen voor een toename in contactmomenten bij uitvoeringsorganisaties. Dit is een positieve ontwikkeling, maar hier moet in het kader van toekomstbestendig hulpaanbod wel rekening mee worden gehouden.

3.3 De impact van campagnes

Publiekscommunicatie wordt regelmatig door de overheid ingezet om gedragsverandering omtrent het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag te stimuleren of bevorderen.

3.3.1 Eerdere overheids campagnes verlaagden waarschijnlijk de drempel om te melden

Verkregen data uit het onderzoek (zie paragraaf 2.3) geven een indicatie van de invloed van (media-)aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag op het aantal meldingen. Onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut zijn van mening dat ook andersoortige aandacht, zoals die van overheids campagnes, mogelijk ook een rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van meldingen. In de eerste periode dat de overheids campagne 'Wat kan mij helpen' liep (eind november 2019 tot eind maart 2020), rapporteerden SHN, Helpwanted en CSG pieken in hun contactmomenten. In de tweede campagneperiode (oktober 2020 tot maart 2021) geldt dat voor alle organisaties, op de chat van het CSG en de chat van Fier na.

Nog interessanter is het om te kijken of een causaal verband tussen overheids campagnes en meldingen vastgesteld kan worden. Helaas heeft het Verwey-Jonker Instituut daar weinig bruikbare data voor gevonden. Wel staat vast dat overheids campagnes kunnen bijdragen aan het starten van een maatschappelijke dialoog. Dit leidt tot een verandering van de sociale norm en heeft een sterke invloed op het gedrag van mensen.³¹

Het proces van het communiceren van de sociale norm om een gedragsverandering te bewerkstelligen, vindt geleidelijk plaats. De impact van een overheids campagne gericht op gedragsverandering kan versterkt worden door de volgende factoren:

³¹ Tankard, M. & Paluck, E. (2016). Norm Perception as a Vehicle for Social Change. *Social Issues and Policy Review*, 10(1), 181-211. Geraadpleegd op 11 juni 2024, van <https://spssi.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/sipr.12022>

- het type gedrag dat de campagne beoogt te beïnvloeden;³²
- de gelijktijdige inzet van meerdere interventies;³³
- de inzet van ondersteunend beleid, zoals wetswijzigingen.³⁴

Onze referentie

48717979

Ten aanzien van de campagne 'Wat kan mij helpen'³⁵, gelanceerd in 2019, komt naar voren dat de doelgroep na afloop van de campagne significant meer is gaan spreken over nare seksuele ervaringen.³⁶ Ook bij de overheids campagne 'Zin? Lekker? Fijn?', gelanceerd in 2021, stellen onderzoekers vast dat jongeren het makkelijker zijn gaan vinden om met de ander te praten over eigen wensen en grenzen bij intiem contact.³⁷ Verder leren we dat meer mensen positieve associaties met het vragen van hulp hebben.

Hoewel er geen informatie is over wat de exacte impact is van overheids campagnes op het aantal meldingen, is er voldoende onderbouwing om te stellen dat overheids campagnes bijdragen aan het maatschappelijk gesprek om geleidelijk aan een nieuwe sociale norm neer te zetten. De hierboven genoemde campagnes van JenV en VWS laten zien dat de (jonge) doelgroep makkelijker is gaan praten over seksueel grensoverschrijdend gedrag. En dat de doelgroep daarnaast positieve associaties heeft bij hulp en de eigen seksuele wensen en grenzen in relatie tot de ander(en). Deze ontwikkelingen kunnen drempelverlagend werken om hulp te zoeken na een nare ervaring en/of een melding te doen bij een instantie. Dit kan bijdragen aan een nieuwe sociale norm.

3.3.2 Publiekscommunicatie 'Met elkaar trekken we de grens' verlaagt waarschijnlijk indirect de drempel om te melden

Recent is het eerste onderdeel van de overheids campagne 'Met elkaar trekken we de grens' afgerond. Op het moment van afronding van dit advies loopt het tweede onderdeel van 30 september tot en met 21 oktober.

De campagne richt zich op het terugdringen en voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer door het gesprek hierover te stimuleren. Uit de eerste geluiden over het effect van de campagne komt naar voren dat meer werkende Nederlanders formeel en informeel met elkaar praten over omgangsvormen en grenzen op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ook hebben meer leidinggevenden met collega's gesproken over seksueel grensoverschrijdend gedrag op het werk dan voorafgaand aan de campagne.

³² Renes, R.J., Van den Putte, B., Van Breukelen, R., Loef, J., Otte, M., & Wennekers, C. (2011). *Gedragsverandering via campagnes. Literatuuronderzoek in opdracht van Dienst Publieke Communicatie*. Ministerie van Algemene Zaken. Geraadpleegd op 11 juni 2024, van <https://edepot.wur.nl/182073>

³³ Wakefield, M., Loken, B., & Hornik, R. (2010). Use of mass media campaigns to change health behaviour. *The Lancet*, 2010(376), 1261-1271. Geraadpleegd op 11 juni 2024, van [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(10\)60809-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(10)60809-4/fulltext)

³⁴ Van der Ploeg, J., Tierolf, B., Lünemann, M., & De Wildt, R. (2024). *Ontwikkeling in meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld* (p. 19). Verwey-Jonker Instituut.

³⁵ De campagne liep in twee periodes: van 25 november 2019 tot eind maart 2020, en van 5 oktober 2020 tot maart 2021.

³⁶ Van der Ploeg, J., Tierolf, B., Lünemann, M., & De Wildt, R. (2024). *Ontwikkeling in meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld* (p. 21). Verwey-Jonker Instituut.

Voor meer informatie over de campagne zie: <https://www.watkanmijhelpen.nl/>

³⁷ Ibid., p. 22. Voor meer informatie over de campagne, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/11/22/campagne-effectonderzoek-seksuele-gezondheid---wensen-en-grenzen/Rapportage+campagne-effectonderzoek+Seksuele+gezondheid+++Wensen+en+grenzen.pdf>

Het effect van de campagne op het aantal meldingen bij hulpverleningsinstanties of bij de werkgever is niet gemeten. Desondanks is mijn inschatting dat de mate waarin leidinggevend en werkenden het gesprek voeren op de werkvloer impact kan hebben op het aantal meldingen, zowel intern bij de eigen meldkanalen als externe organisaties, waaronder organisaties in het kader van dit advies. Praten over seksueel grensoverschrijdend gedrag en de impact daarvan verlaagt namelijk de drempel om erover te praten met professionals en hulp te zoeken. Ook wordt het onderwerp hierdoor belangrijk gemaakt, wat ruimte kan creëren voor meer mensen om hun verhaal te delen.

Onze referentie
48717979

Binnen de looptijd van het Nationaal Actieprogramma zal de komende jaren verder via beleidsinterventies en publiekscommunicatie gewerkt worden aan bewustwording en gedragsverandering. Bijvoorbeeld via de publiekscampagne over de nieuwe Wet seksuele misdrijven die deze zomer heeft gelopen, en de tweede campagneperiode van de werkvloercampagne 'Met elkaar trekken we de grens' die in het najaar van 2024 heeft gelopen. Op dit moment is het niet de verwachting dat hiermee rechtstreeks tot melden opgeroepen zal worden. Het is wél de bedoeling om de drempel te verlagen als het gaat om de inzet van het voeren van 'het open gesprek' en het bieden van een handelingsperspectief aan iedereen die met seksueel grensoverschrijdend gedrag te maken krijgt.³⁸ Dit zou ertoe kunnen leiden dat óók de drempel tot melden indirect wordt verlaagd.

3.4 De mogelijke impact van andere maatregelen

Het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut heeft zich beperkt tot enkele maatregelen waarvan op basis van literatuuronderzoek de impact op meldingen in te schatten is. Tegelijk is het doel van het Nationaal Actieprogramma om uiteindelijk seksueel geweld terug te dringen, en bevat het programma ook veel maatregelen met dat doel. Ook mijn aanstelling als regeringscommissaris is een interventie die onderdeel uitmaakt van het Nationaal Actieprogramma. Hieronder schets ik mijn verwachting van de impact van deze maatregelen.

3.4.1 De aanstelling van een regeringscommissaris

In april 2022 ben ik aangesteld door de vier ministeries als regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld met een tweeledige opdracht:

1. Gevraagd en ongevraagd advies geven over de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.
2. Een boegbeeld zijn om het maatschappelijk gesprek aan te jagen, met als doel bewustwording, gedragsverandering en uiteindelijk een cultuurverandering.

Ik jaag het maatschappelijk gesprek aan door het land in te gaan en mensen te ontmoeten tijdens bijeenkomsten die ik zelf organiseer, zoals de Regiobezoeken. Ook heb ik een podcast 'Alles op Tafel', waarin ik het gesprek aanga met interessante gasten. Daarnaast word ik veel uitgenodigd door organisaties om te spreken over het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Met mijn adviezen en andere publicaties probeer ik richting te geven aan

³⁸ Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. (2024). Handreiking cultuurverandering op de werkvloer. Geraadpleegd op 30 juli 2024, van <https://www.rcgog.nl/publicaties/publicaties/2024/03/13/handreiking-cultuurverandering-op-de-werkvloer>

de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, zowel op regeringsniveau als op organisatieniveau. Ook treed ik regelmatig op in de media, bijvoorbeeld naar aanleiding van gevallen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, relevant onderzoek over het thema of mijn eigen publicaties. In interviews probeer ik een verdieping aan te brengen in het thema, door niet alleen stil te staan bij incidenten, maar juist ook duiding te geven aan de onderliggende mechanismen. Hierbij houd ik oog voor de impact die het gebeure heeft op slachtoffers. Niet zelden leidt dit ertoe dat slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag mij of mijn bureau benaderen om hun verhaal te doen. Hoewel mijn bureau geen meldpunt is, kunnen wij een luisterend oor bieden en leren van hun ervaringen.

Onze referentie
48717979

Sinds ik ruim twee jaar geleden startte, valt het me op dat het gesprek over seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld op steeds meer plekken wordt gevoerd. Dit merk ik vooral onder leerlingen en studenten en tijdens mijn werkbezoeken aan bedrijven en onderwijsinstellingen. Het is mijn bedoeling de normen over seksueel grensoverschrijdend gedrag te helpen veranderen, te zorgen dat slachtoffers zich gezien en gesteund weten en hulp zoeken als ze die nodig hebben, en dat omstanders alert reageren op seksueel grensoverschrijdend gedrag in hun omgeving. Wat de precieze impact is van mijn aanstelling op het aantal meldingen bij de uitvoeringsorganisaties is evenwel niet te meten.

3.4.2 Preventie en betere opvang in de eigen omgeving

Het Nationaal Actieprogramma bevat veel maatregelen waarvan, op termijn, verwacht mag worden dat die seksueel grensoverschrijdend gedrag terugdringen wat leidt tot minder mensen die professionele hulp nodig hebben vanwege seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dit zijn interventies zoals het verplichtstellen van gedragscodes op de werkvloer, en het in het onderwijs aandacht besteden aan seksueel grensoverschrijdend gedrag. Van beide maatregelen is te verwachten dat die normen verduidelijken. Ook verwacht ik dat de focus op omstanders en een adequate reactie binnen organisatie ertoe zullen leiden dat mensen die seksueel grensoverschrijdend gedrag meemaken beter ondersteund worden in hun eigen omgeving, waarmee het gedrag sneller stopt en slachtoffers minder schade oplopen. Ook deze maatregelen zullen op termijn, verwacht ik, leiden tot een dalend aantal meldingen en een beroep op specialistische hulpverlening.

3.5 Conclusie

Het Nationaal Actieprogramma zet verschillende maatregelen in om de prevalentie van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld terug te dringen. Daaronder valt bijvoorbeeld nieuwe wetgeving, maar ook overheidscampagnes en de aanstelling van een regeringscommissaris.

Het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (2024) heeft aangetoond dat diverse wetgeving kan zorgen voor meer meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Ook overheidscampagnes zullen naar verwachting leiden tot meer meldingen en verschuivende normen vanwege verhoogde aandacht voor het onderwerp. Ook mijn aanstelling als regeringscommissaris draagt bij aan de toegenomen aandacht. Tegelijkertijd is mijn verwachting dat de brede inzet van het Nationaal Actieprogramma op de lange termijn een neerwaarts effect zal hebben op de meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag bij uitvoeringsorganisaties. Ten eerste vanwege de inzet op cultuurverandering en het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend

gedrag en seksueel geweld, en ten tweede vanwege de focus op omstanders. Hoe meer mensen de moed vinden om hun verhaal te delen en goed opgevangen worden in de eigen omgeving, hoe minder een beroep zal worden gedaan op de professionele hulpverlening.

Onze referentie
48717979

4. Opvolging van meldingen en gevolgen voor capaciteit

Dit hoofdstuk geeft informatie over de processen die in gang worden gezet nadat een organisatie een melding heeft ontvangen. Denk daarbij aan de inzet van expertise en menskracht die nodig zijn voor de opvolging van een melding. Deze informatie geeft inzicht in de uitvoeringsconsequenties van een melding, en is nodig om de vraag te beantwoorden hoe deze hanteerbaar te houden bij een toename in de meldingen.

In mijn uitvraag heb ik gezocht naar objectieve, kwantificeerbare (management)informatie (zoals urennormen) over het behandelen en afhandelen van meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld bij de onderzochte organisaties, om inzicht te krijgen in de impact van een toename in meldingen op de benodigde menskracht bij deze organisaties.

Bij de meeste organisaties was dergelijke kwantificeerbare managementinformatie niet beschikbaar, of werd hij niet verstrekt. Dat heeft er deels mee te maken dat de onderzochte organisaties in iedere regio weer anders werken. Ook kregen we terug dat opvolging van meldingen soms maatwerk vergt. Dit betekent dat de gegevens die we bij verschillende organisaties opvragen, een onvolledig of vertekend beeld kunnen geven van de werkelijke situatie. Het is belangrijk om daar bewust van te zijn bij het lezen van dit hoofdstuk.

Daarnaast ga ik in dit hoofdstuk in op de zorgen die de organisaties hebben gedeeld in de gesprekken met mijn bureau en mij. Deze zorgen gaan onder meer over de financiën en risico's bij de hulpverlening aan slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Met name in het geval dat meldingen harder stijgen dan de budgetten kunnen opvangen.

4.1 Opvolging van meldingen en uitvoeringsconsequenties per melding

De onderzochte organisaties hebben naast verschillende werkwijzen ook verschillende advies- en hulplijnen voor contact. Soms staan ze 24/7 paraat en kunnen mensen anoniem contact opnemen via chat, telefoon en e-mail. Iedereen kan zich wenden tot één van deze kanalen. De binnengekomen meldingen worden in eerste instantie beoordeeld door medewerkers of vrijwilligers in een advies-, contact-, of informatiecentrum voor verdere opvolging. Hierbij bekijken zij de aard en complexiteit van de melding en de behoeften van degene die contact zoekt. Soms blijft het bij dat ene eerste contact, bijvoorbeeld omdat mensen drempels ervaren voor een verdere opvolging of omdat ze een vervolgstap niet wenselijk vinden. Dit kan te maken hebben met gevoelens van schuld, schaamte of consequenties van praten over seksueel grensoverschrijdend gedrag. In veel gevallen wordt de melding wel opgevolgd op verzoek van de melder. Bijvoorbeeld

vanwege hun eigen behoeften of acuut gevaar, structureel slachtofferschap en gerede kans op traumaontwikkeling als hulp uitblijft.

Onze referentie
48717979

In al deze gevallen is samenwerking tussen instanties in de straf- en zorgketen cruciaal. In de fase van opvolging beoordeelt een casemanager de vervolgstappen in afstemming met organisaties die hulp kunnen bieden op andere manieren dan de organisatie waarbij gemeld is, rekening houdend met de behoeften van het slachtoffer. Soms gaat dat in de praktijk niet helemaal goed omdat meerdere casemanagers lopen voor één slachtoffer van seksueel misbruik of seksueel geweld en niet iedereen over relevante informatie beschikt om adequate hulp te bieden.

Uit de gesprekken met de onderzochte organisaties komt naar voren dat er bij hen vaak geen eenduidige (management-)informatie bekend of beschikbaar is over de gemiddelde uitvoeringsconsequenties van een melding, zoals begroot aantal fte's en kosten per melding of contactmoment.

Ik neem u bij gebrek aan deze specifieke informatie mee in wat globaal met mij is gedeeld over de werkwijze, en over gemiddelde uitvoeringsconsequenties voor zover daar iets over bekend is. Een groei in meldingen heeft volgens de onderzochte uitvoeringsorganisaties in ieder geval wel direct effect op de personeelskosten. Meer meldingen betekent meer inzet van (on)betaalde professionals die een belangrijke coördinerende rol vervullen in het helpen en begeleiden van slachtoffers.

4.1.1 Centrum Seksueel Geweld

Zoals geschetst in paragraaf 1.3 werkt het CSG per regio verschillend. Het CSG vervult hierin een coördinerende rol. Wel zijn er landelijke normen en kwaliteitscriteria die in alle regio's gehanteerd worden. Die licht ik hieronder toe. Bij een melding van acute aanranding of verkrachting (binnen 7 dagen na het incident) vangt een casemanager het slachtoffer direct op en biedt die begeleiding bij het zorgproces. Dit zorgproces bestaat onder meer uit contact met de zedenpolitie, een eventueel sporenonderzoek en medische hulp. De casemanager begeleidt het slachtoffer door al deze stappen.

Om het ontstaan van een posttraumatische stressstoornis (PTSS) te voorkomen, krijgt het slachtoffer in deze periode psycho-educatie en adviezen over adequate coping. Tijdens die fase wordt door middel van wat men *watchful waiting* noemt actief het geestelijk welzijn van de cliënt gemonitord. Mocht na de periode van *watchful waiting* toch sprake zijn van PTSS, dan kan de casemanager een behandeling aanbieden via een bij het CSG aangesloten ggz-instelling.

Het CSG meldt dat het gemiddeld genomen tussen de 11 tot 13 uren besteedt aan acute gevallen van seksueel geweld. Deze uren hebben alleen betrekking op de inzet van casemanagement.

De meeste casemanagers werken parttime voor het CSG en werken daarnaast bij een zorgorganisatie als verpleegkundige of maatschappelijk werker. Buiten kantoor tijden zorgen casemanagers in piketdiensten voor 24/7 bereikbaarheid van het CSG.

In voorkomende gevallen is ook inzet nodig van andere professionals in het netwerk. Voor sociale en juridische dienstverlening is dat bijvoorbeeld SHN en voor verdere diagnostiek en behandeling is dat de ggz.

Bij slachtoffers van seksueel geweld dat langer dan 7 dagen geleden heeft plaatsgevonden, is het CSG gemiddeld genomen 3,5 uren bezig met het bieden van psycho-educatie, advies en psychologische zorg. Ook voor deze slachtoffers is de casemanager het eerste aanspreekpunt en kunnen de omstandigheden nopen tot meer inzet dan deze urennorm.

Onze referentie
48717979

Met het oog op de verwachte impact van de nieuwe Wet seksuele misdrijven op het aantal meldingen c.q. aangiften en hulpvragen is vanaf 2024 structureel ruim 1 miljoen euro aan het CSG beschikbaar gesteld om extra mensen te kunnen helpen.³⁹Die middelen gaan naar de regionale CSG's. Van de middelen die structureel beschikbaar zijn gesteld aan de CSG's gaat jaarlijks een bedrag van 127.000 euro naar het landelijk bureau van het CSG om de extra telefonische- en chatcontacten op te vangen.

4.1.2 Veilig Thuis

VT heeft geen landelijke gegevens beschikbaar over capaciteitsramingen voor meldingen, adviezen of hulpvragen. De reden daarvoor is dat die regionaal van elkaar verschillen.

In het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019 staat beschreven welke diensten en activiteiten wanneer worden ingezet bij de behandeling en afhandeling van een melding, advies of hulpvraag van een professional of omstander.⁴⁰

Wanneer een melding in ontvangst wordt genomen volgt een veiligheidsbeoordeling binnen vijf dagen (wettelijke termijn) die tot doel heeft:

- zicht te krijgen op de veiligheid in het gezin of huishouden;
- tot een besluit te komen bij welke instelling of professional de verantwoordelijkheid wordt belegd voor het nemen van de vervolgstappen waar de melding aanleiding toe geeft.

Hierna draagt Veilig Thuis zorg voor het opstellen van veiligheidsvoorwaarden en het inzetten van een vervolgtraject gericht op directe en stabiele veiligheid voor de betrokkene(n). Dit gebeurt in principe binnen een termijn van tien weken na de veiligheidsbeoordeling. Afhankelijk van de problematiek zet de organisatie hierbij de expertise in van vertrouwensartsen, gedragswetenschappers en aandachtsfunctionarissen in multidisciplinaire overleggen (MDO's).

Als de veiligheid van kinderen in het geding is, zet VT het interviewprotocol van de National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) in voor psychoseksuele screening. Hierover melden professionals dat deze methodiek belangrijk, maar tijdrovend is.

De MDO's kunnen meermaals worden georganiseerd zolang de veiligheid dat gebiedt. Eventueel kunnen ook huisbezoeken door medewerkers van Veilig Thuis worden afgelegd om de veiligheid ter plaatse te beoordelen. Daarnaast zorgt

³⁹ Middelen vrijgemaakt in het kader van de aangenomen motie van het TK-lid Hermans 35925 nr. 13 (2021-2022). Met deze motie is €200 mln. vrijgemaakt voor veiligheid, waaronder de aanpak van (online) seksuele misdrijven.

⁴⁰ Veilig Thuis. (2019). *Handelingsprotocol. Veilig Thuis 2019*. Geraadpleegd op 14 juni 2024, van https://veiligthuis.nl/wp-content/uploads/2018/12/Veiligthuis-interactief-protocol_v3.pdf

De definitie 'melding' betekent hier: het kenbaar maken aan Veilig Thuis van een situatie of vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling, met vermelding van de persoonsgegevens van de direct betrokkene(n).

Veilig Thuis voor afstemming met en tussen andere ketenpartners en is het contactpersoon voor de direct betrokkenen.

Onze referentie

48717979

Vorig jaar uitte de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd haar zorgen over de wachttijden bij de 25 VT-organisaties in Nederland. Geen van de Veilig Thuis-organisaties ronden alle veiligheidsbeoordelingen af na ontvangst van een melding binnen de wettelijke termijn van vijf dagen. Redenen voor de oplopende wachttijden bij de veiligheidsbeoordeling zijn onder meer een toename van het aantal meldingen en adviesaanvragen en tekort aan personeel.

4.1.3 Centrum Veilige Sport Nederland

Er zijn geen vaste urennormen bekend over de afhandeling van meldingen, adviezen en hulpvragen bij het CVSJ. In het gesprek met een adviseur komt echter naar voren dat de inhoudelijk begeleiding in een 'gemiddelde' casus 11 uren in beslag kan nemen.

Dat is inclusief:

- de registratie van de melding;
- het contact in het opvolgen van de melding (bijvoorbeeld met de melder, een vereniging, bond, het Instituut Sportrechtspraak of uitvoeringsorganisaties);
- de overdracht richting politie in geval van een vermoeden van een strafbaar feit en andere partijen voor sociale, psychische of juridische hulp.

De casemanager blijft het dossier monitoren en hulp bieden aan de melder als deze wordt doorverwezen naar het Instituut Sportrechtspraak voor tuchtrechtspraak of geschillenbeslechting. Melders maken met enige regelmaat en over een langere periode gebruik van die hulp omdat de behandeling van tuchtzaken door melders over het algemeen als zwaar wordt ervaren. Medewerkers van het Centrum Veilige Sport Nederland geven aan dat ze ook een aanzienlijk deel van hun meldingen oppakken en succesvol opvolgen buiten het tuchtrechtstelsel van de sport. Bij die opvolging kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een goed gesprek op de vereniging of trajecten bij Perspectief Herstelbemiddeling.

4.1.4 Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland houdt geen cijfers bij over uren en middelen die zij gemiddeld kwijt zijn aan (de beoordeling van) meldingen, het geven van adviezen en het beantwoorden van hulpvragen.

SHN kent twee aanmeldroutes voor slachtoffers van seksueel misbruik. Allereerst kunnen slachtoffers zelf contact opnemen via e-mail, chat, telefoon en social media (ook anoniem). Ook naasten en professionals kunnen op deze wijze contact opnemen. De andere optie is dat de politie slachtoffers (en hun naasten en getuigen) aanmeldt. De politie vraagt slachtoffers of ze er bezwaar tegen hebben dat SHN hen benadert in het geval van (het vermoeden van) een strafbaar feit. Bij geen bezwaar zet de politie de gegevens automatisch door naar SHN en benadert SHN het slachtoffer actief.

Slachtoffers en directe betrokkenen kunnen ook direct na een ingrijpende gebeurtenis aangemeld worden voor directe psychosociale en praktische ondersteuning ter plaatse. Dit gebeurt dan via de piketregeling, die in te schakelen is door de GGD, GHOR of politie. In de regel gaat dit niet om

slachtoffers van seksueel misbruik, maar om slachtoffers van andere ingrijpende gebeurtenissen.

Onze referentie
48717979

SHN maakt gebruik van betaalde en onbetaalde medewerkers voor de psychosociale, praktische en juridische ondersteuning aan slachtoffers. Van de 1300 mensen die bij SHN werkzaam zijn, zijn er ruim 600 onbetaald. Betaalde medewerkers worden met name ingezet voor complexe casussen. Daaronder vallen bijvoorbeeld juridische ondersteuning in het strafproces en intensieve psychosociale, praktische en juridische ondersteuning aan slachtoffers/nabestaanden van levensdelicten, ernstig geweldsmisdrijven en seksuele misdrijven. Voor onbetaalde medewerkers gelden net als voor betaalde medewerkers kwaliteitseisen. Zij hebben allen minimaal een hbo werk- en denkniveau en volgen opleidingen en trainingen. Daarnaast voeren ze casuïstiekbesprekingen om slachtoffers goed te begeleiden. Om slachtoffers van specifieke delicten, zoals seksueel misbruik, bij te staan moeten medewerkers aanvullende opleidingen volgen. Vanwege deze eisen aan kennis en ervaring kan SHN niet zomaar opschalen bij een toename van meldingen van seksueel misbruik.

In 2022 en 2023 is voor SHN € 100.000 extra beschikbaar gesteld vanuit de Hermansmiddelen voor veiligheid in den brede (totaal 200 miljoen). Dit jaar volgt nog een impuls van € 300.000 en vanaf 2025 € 200.000 structureel erbij om meer slachtoffers te kunnen helpen.

4.1.5 Helpwanted en Fier

Ook Helpwanted en Fier houden geen cijfers bij over hoeveel uren en welke middelen zij gemiddeld kwijt zijn aan (de beoordeling van) meldingen, het geven van adviezen en het beantwoorden van hulpvragen. Melden bij Helpwanted kan in geval van online (seksueel) grensoverschrijdend gedrag anoniem via de chat, per e-mail of telefonisch. Ook is er de automatische adviesmodule 'situatiecheck', die Helpwanted meerekent in de contacten. Afhankelijk van de aard van de melding geeft een medewerker van de hulplijn praktische hulp, advies en tips voor omstanders, zoals opvoeders of professionals. In voorkomende gevallen kan Offlimits (Helpwanted) als *trusted flagger* een verwijderverzoek voor onrechtmatige content indienen bij een internetbedrijf of socialmediaplatform. Dit gebeurt alleen op uitdrukkelijk verzoek van de melder.

4.2 Knelpunten in capaciteit en doorlooptijden

4.2.1 Zorgen over toename online seksueel grensoverschrijdend gedrag

SHN en Helpwanted uiten beide zorgen over de toename van online seksueel grensoverschrijdend gedrag. Tussen 2020 en 2022 nam het aandeel mensen dat het afgelopen jaar online seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft meegemaakt toe van 5,4% naar 6,4%.⁴¹ Recente data van meldingen bij beide organisaties laten zien dat ook het aantal meldingen van online seksueel grensoverschrijdend gedrag stijgt (2.2).

⁴¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2022. Online seksuele intimidatie* (p. 57).

Meer recente data van SHN en Helpwanted over 2023 laten zien dat het aantal slachtoffers van online seksueel grensoverschrijdend gedrag harder stijgt.⁴² Beide organisaties vragen zich af hoe aan de behoefte van dit groeiende aantal mensen tegemoet te komen.

Daarnaast benadrukt Helpwanted het belang van preventie, voorlichting en educatie over de risico's en gevolgen van online seksueel grensoverschrijdend gedrag. Internet is een open, grenzeloze wereld waar iedereen toegang toe heeft en waar veel schadelijk materiaal te vinden is. Vaak is dat materiaal versleuteld en afgeschermd, soms op buitenlandse servers. Dat maakt opsporing door de politie en het Openbaar Ministerie (OM) lastig.

4.2.2 Complexiteit van hulp bij seksueel grensoverschrijdend gedrag legt druk op capaciteit

Vrijwel alle organisaties geven in gesprekken aan dat casuïstiek over seksueel misbruik of seksueel geweld over het algemeen maatwerk vergt. Slachtoffers hebben behoefte aan multidisciplinaire hulp op het snijvlak van zorg en veiligheid vanwege de soms ernstige gevolgen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Door de versnipperde hulp in Nederland zien organisaties zich vaak geconfronteerd de hulpvraag van mensen op te delen en hen voor een deel van hun vraag bijvoorbeeld door te verwijzen naar de ggz, of een aanvraag voor een Wmo-indicatie in te laten dienen bij de gemeente. Om de mogelijke strafbaarheid van gedragingen waar de melding over gaat te beoordelen, moeten mensen dan vervolgens weer aankloppen bij politie en justitie. Het gevolg is dat mensen voor verschillende soorten hulp –bijvoorbeeld mentale of medische hulp, hulp bij een strafzaak of schadeherstel - bij verschillende instanties met verschillende taken moeten aankloppen.

Ook noemen ze het belang van een context-, systeem- en herstelgerichte blik, omdat slachtoffers en plegers vaak onderdeel zijn van dezelfde kring. Verder zijn er zorgen om specifieke kwetsbare doelgroepen die nu nog onvoldoende worden bereikt.

Daarnaast vergt casuïstiek over seksueel misbruik of seksueel geweld volgens de organisaties langdurige monitoring, adequate opvolging en – afhankelijk van de impactvolle consequenties – ook hoog-specialistische hulp van de geestelijke gezondheidszorg (ggz). Deze casuïstiek kan namelijk meerdere leefdomeinen raken van een slachtoffer en impact hebben op anderen in de omgeving, zoals kinderen. Door deze complexiteit kan de beschikbaarheid van hulp onder druk komen en kunnen wachtlijsten in de geestelijke gezondheidszorg toenemen. De Nederlandse Zorgautoriteit meldde onlangs dat de wachttijden in de ggz nog altijd lang blijven en dat er bijna 100.000 wachtplekken⁴³⁴⁴ zijn; een stijging van bijna 12% ten opzichte van 2022. De verklaring voor deze stijging wordt gezocht in het personeelstekort, en een stijging van het aantal verwijzingen vanuit de

⁴² Offlimits (2024). [Jaarverslag 2023](https://jaarverslag2023.offlimits.nl/jaarverslag-2023/helpwanted1). Geraadpleegd op 4 oktober 2024, van: <https://jaarverslag2023.offlimits.nl/jaarverslag-2023/helpwanted1>

⁴³ De Nza gebruikt de term 'wachtplekken' in plaats van 'wachttenden' omdat ongeveer 20% van de wachtenden met dezelfde zorgvraag op meerdere wachtlijsten staat.

⁴⁴ Overheid.nl. (2024). [Informatiekaart Wachttijden en aantal wachtplekken ggz 2023 – februari 2024](https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_760147_22/) - Nederlandse Zorgautoriteit. Geraadpleegd op 28 juni 2024, van https://puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_760147_22/

huisartsen. Ruim twee derde van de mensen wacht op een aanmeldgesprek. Volgens de geldende normen zou dat binnen vier weken moeten plaatsvinden. Ongeveer een derde moet langer dan tien weken wachten op een behandeling.

Onze referentie
48717979

4.3 Conclusie

Bij de onderzochte organisaties is weinig eenduidige informatie bekend over de gemiddelde uitvoeringsconsequenties van meldingen. Wel zijn er zorgen vanuit organisaties als het gaat om toenemend slachtofferschap online en de groei in meldingen over de volle breedte van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de samenleving. Meer meldingen betekent over de hele linie voor organisaties meer personeelskosten vanwege de verhoogde inzet van medewerkers en experts. Ze zijn daarom genoodzaakt prioriteiten te stellen in de begeleiding van slachtoffers. Zaken waarin seksueel grensoverschrijdend gedrag of seksueel geweld aan de orde is, vragen specifieke expertise en veel overleg met andere partijen en intensieve begeleiding van slachtoffers. Deze zaken hebben namelijk vaak impact op meerdere leefdomen en op betrokkenen in de omgeving. Prevalentiestudies rapporteren dat slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag psychische en soms ook lichamelijke problemen kunnen ontwikkelen, met soms ook gevolgen voor relaties en het functioneren op het werk. Oplopende wachtlijsten en doorlooptijden in de hulpverlening respectievelijk strafrechtketen kunnen deze problemen in sommige situaties verergeren indien de hulp uitblijft of niet aansluit bij de behoeften van slachtoffers. Deze complexiteit die breed herkend wordt door de uitvoeringsorganisaties vraagt om andere strategieën. Hier ga ik in het volgende hoofdstuk op in.

5. Strategieën voor het Nationaal Actieprogramma

In dit hoofdstuk ga ik in op hoe de uitvoeringsorganisaties om kunnen gaan met een toename in meldingen. Ook bespreek ik welke factoren in overweging moeten worden genomen binnen het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.

Het programma zet in op vijf actielijnen:

- Actielijn 1: Er zijn gedeelde maatschappelijke waarden en normen over hoe we met elkaar om willen gaan in de samenleving.
- Actielijn 2: Wet- en regelgeving weerspiegelen (veranderde) maatschappelijke normen.
- Actielijn 3: Organisaties hebben processen voor herkennen, voorkomen en aanpakken op orde.
- Actielijn 4: Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld herkennen.
- Actielijn 5: Goede en makkelijk vindbare hulpverlening.

Actielijn 5 is de focus van dit advies. Toch schets ik graag eerst in paragraaf 5.1 en 5.2 wat er binnen de andere actielijnen gebeurt, en hoe dit kan bijdragen aan het duurzaam laten aansluiten van de hulpverlening op de behoeften van de slachtoffers.

5.1 Blijf het gesprek voeren over seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld

Onze referentie

48717979

Uit verschillende gesprekken die ik de afgelopen 2,5 jaar heb gevoerd, wordt duidelijk dat er dagelijks mensen geraakt worden door seksueel grensoverschrijdend gedrag. Zo'n ervaring draagt iemand soms jaren met zich mee en mensen kunnen zich eenzaam voelen wanneer zo iets hen overkomt. Aan de hand van deze gesprekken zie ik het belang van een ondersteunende omgeving waar je terecht kunt met je verhaal en je hulpbehoefte. Het Nationaal Actieprogramma zet stevig in op het gesprek, bewustwording en cultuurverandering in onze samenleving om ervoor te zorgen dat seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld op termijn afneemt. Cultuurverandering is een continu proces zonder een duidelijk einde; het is een voortdurende beweging. Onze samenleving evolueert, en daarmee ook onze omgangsnormen. Zo zet het programma onder meer in op betere relationele en seksuele vorming in het onderwijs, maar ook op heldere gedragscodes op de werkvloer en normverandering via publiekscommunicatie. Mijn verwachting is dat deze activiteiten op termijn seksueel geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag zullen doen afnemen doordat het niet langer getolereerd wordt. Daarmee zou uiteraard ook de behoefte aan hulp moeten afnemen. Dit is echter wel een zaak van de lange adem, die langjarig inzet zal vragen.

5.2 Zet in op goede hulp en ondersteuning in de eigen omgeving

Het Nationaal Actieprogramma zet in op het herkennen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en hoe te reageren en handelen als je hiermee in aanraking komt, zowel in de eigen omgeving en binnen organisaties als door omstanders (actielijnen 3 en 4). Een goede eerste opvang en ondersteuning door de omgeving van een slachtoffer is cruciaal. Het draagt bij aan de verwerking en kan veel leed, schaamte en angst wegnemen. De eerste reactie kan voorkomen dat slachtoffers nog meer schade oplopen en dat zij professionele, specialistische hulp nodig hebben. Wat ik verder van slachtoffers heb geleerd, is dat ze soms jarenlang rondlopen met hun leed en daar lang over hebben gezweven alvorens ze naar voren durven stappen. En ook dat, wanneer zij hulp zoeken voor klachten, zij niet de juiste hulp krijgen omdat de onderliggende oorzaak – seksueel geweld of seksueel grensoverschrijdend gedrag – niet wordt herkend en dus niet geadresseerd.

Dit voelt heel eenzaam. Het niet durven uitspreken kan op lange termijn voor problemen op meerdere levensgebieden zorgen, zoals op werk, in vriendenkringen of in liefdesrelaties. Hoe langer iemand met een probleem blijft rondlopen, hoe complexer de zorg uiteindelijk kan worden.

Hoe omstanders in de eigen omgeving en hulpverleners reageren doet er dus toe. Dat schetst bijvoorbeeld ook Rinke Verkerk in haar indrukwekkende boek *Het hele dorp wist het*, waarin de rol van omstanders bij seksueel misbruik centraal staat.⁴⁵ Zij neemt de lezer mee in hoe het jarenlang wegstaren en *victim blaming*⁴⁶ door de omgeving een slachtoffer nog meer beschadigt, omdat die zaken bijdragen aan verdere isolatie en taboeïsering van de problematiek.

⁴⁵ Verkerk, R. (2024). *Het hele dorp wist het*. De Correspondent.

⁴⁶ Bicanic, I. (2021). *Victim blaming*. EMDR Magazine, 9 (26), 54-57.

De reacties van de omgeving kunnen zorgen voor nieuw slachtofferschap (secundaire victimisatie) en daarmee nog meer het vertrouwen ondermijnen van het slachtoffer in de gemeenschap en het helingsproces belemmeren. Bij schending van de lichamelijke en seksuele integriteit ontstaat er een gevoel van verlies van regie⁴⁷ en schaamte waardoor slachtoffers zich heel schuldig kunnen voelen. Deze gevoelens zijn een belangrijke oorzaak voor het zwijgen van de slachtoffers over de situatie. Daar komt bij dat slachtoffers minder melden uit angst voor *victim blaming* naarmate de afhankelijkheid tussen pleger en slachtoffer groter is.^{48, 49} En die afhankelijkheid is vaak aanwezig, want in het merendeel van de gevallen is de pleger een bekende van het slachtoffer.⁵⁰ Dat mensen meer willen praten over het seksueel grensoverschrijdend gedrag dat hen is overkomen zoals dat tot uiting komt in de toename van meldingen, zie ik als een welkome en noodzakelijke ontwikkeling: het betekent dat mensen ruimte voelen in hun omgeving om het gesprek aan te gaan.

Onze referentie
48717979

Binnen het Nationaal Actieprogramma is het essentieel om niet alleen aandacht te besteden aan de rol van de omstanders in de meest letterlijke zin van het woord (toeschouwer), maar aan iedereen die weet of hoort over seksueel grensoverschrijdend gedrag van een betrokkene. Zodat mensen in de omgeving sneller het probleem en de signalen kunnen herkennen, passend reageren en beseffen dat plegers minder ver van ons afstaan dan we denken. In de zaak rondom Ali B. kwam eens te meer het belang naar voren van vertellen over wat slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld meemaken. Bij de behandeling van de rechtszaak bleek de getuigenis van omstanders aan wie de slachtoffers hun ervaring hadden verteld cruciaal om tot een veroordeling te komen. Praten over seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld met mensen in de omgeving kan dus niet alleen helpen in de verwerking daarvan; het kan ook als (steun)bewijs dienen in een eventuele strafzaak. Voor de melders was de erkenning van de rechter ook heel belangrijk, ook al kwam het niet in alle gevallen tot een veroordeling.

5.3 Investeer in een breed hulpaanbod

De beschikbaarheid van hulp staat nu al onder druk, en zal dat alleen maar meer komen te staan met de stijging van meldingen (zie ook §4.2.2). Des te belangrijker zijn adequate informatievoorzieningen en opschaling van vormen van hulp anders dan specialistische hulptrajecten waar mensen niet direct terecht kunnen vanwege wachtlijsten of gebrek aan capaciteit. Het blijft van cruciaal belang dat slachtoffers goed en tijdig passende hulp kunnen vinden die tegemoetkomt aan hun behoeften. Ze zijn gebaat bij een ruim en divers aanbod aan hulp, van licht tot zwaar, dat correspondeert met hun uiteenlopende behoeften. Dit aanbod loopt van opvang in de eigen omgeving en

⁴⁷ Centrum Seksueel Geweld. (2020). *Drempels voor disclosure van seksueel geweld in anonieme online hulpverlening*.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Van Loo, J. (2022). *The reluctance of victims to report sexually transgressive behavior and the alignment of laws and legal obligations*. Universiteit van Tilburg. Geraadpleegd op 5 januari 2024, van <https://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=159905>

⁵⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek & Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. (2022). *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag*. En: Centraal Bureau voor de Statistiek & Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. (2020). *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld*.

betrouwbare informatie tot intensieve, individuele hulp op maat. Ik zie in het veld veel mogelijkheden die relatief eenvoudig op te schalen zijn en minder intensief voor slachtoffers en andere hulpbehoevenden, en bovendien financieel minder belastend voor het zorgsysteem in Nederland.

Onze referentie

48717979

Deze hulp moet ook goed vindbaar en toegankelijk zijn en proactief worden ingeschakeld bij problemen die voortvloeien uit meegemaakt seksueel geweld. Dit betekent ook dat professionals, bijvoorbeeld in de GGZ, alert moeten zijn op signalen hiervan. Zo kan voorkomen worden dat slachtoffers (soms jaren) lang hulp ontvangen voor klachten voortvloeiend uit seksueel geweld, maar deze hulpverlening ze niet verder helpt omdat het onderliggende trauma nooit geadresseerd wordt. Als mensen sneller bij de juiste hulp terecht komen, zal de schade minder groot zijn.

De afgelopen jaren is in ieder geval flink geïnvesteerd in voorlichting en psycho-educatie aan professionals, organisaties en (potentiële) slachtoffers om hen bewust te maken van gevolgen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en welke instanties zij kunnen benaderen voor hulp. Ik schets hier enkele voorbeelden. Zo heeft Rutgers in 2024 een handreiking uitgebracht over online seksueel grensoverschrijdend gedrag.⁵¹ Helpwanted heeft de *situatiecheck* ontwikkeld; een eenvoudige vragenlijst op de website om bezoekers anoniem te helpen bij het herkennen van wat er mogelijk is gebeurd, hen advies daarover te geven en indien gewenst te begeleiden naar de juiste hulp.⁵² Verder is Slachtofferhulp Nederland in 2022 een campagne gestart over *shamesexting*⁵³ en publiceert het CSG periodiek vlogs⁵⁴ over een thema rakend aan seksueel misbruik.

Ook in de geestelijke gezondheidszorg (ggz) worden momenteel stappen gezet om de beschikbaarheid van hulp te verbeteren. Een van de stappen is dat de Nederlandse ggz zich ten doel stelt intensiever samen te werken met andere organisaties, waaronder de eerstelijnszorg en gemeenten om wachtlijsten te verkorten. Deze stap is in lijn met de afspraken uit het Integraal Zorgakkoord.⁵⁵ Daarbij kijkt de ggz ook naar het aanbieden van vormen van laagdrempelige, minder intensieve hulp die tegemoetkomen aan de behoeften van slachtoffers. Dit zijn bijvoorbeeld digitale of hybride (*blended*) zorg, behandelingen met een korte behandelingsduur of in groepsverband. Hieronder beschrijf ik verschillende alternatieve hulpvormen die van betekenis kunnen zijn voor mensen die hulp zoeken na seksueel grensoverschrijdend gedrag te hebben ervaren of hier op een andere manier bij betrokken zijn.

⁵¹ Rutgers. (2024). *Handreiking veilig online. Aandacht voor online seksueel grensoverschrijdend gedrag in de gemeente/regio*. Geraadpleegd op 2 juli 2024, van <https://rutgers.nl/wp-content/uploads/2024/04/Handreiking-Veilig-Online-2024-digitaal-4.pdf>

⁵² Helpwanted (z.d.). Geraadpleegd op 2 september 2024, van <https://www.helpwanted.nl/onderwerpen/online-benaderd-voor-seks/situatiecheck>

⁵³ Slachtofferhulp Nederland. (2020). Geraadpleegd op 2 juli 2024, van <https://vimeo.com/759512647>

⁵⁴ Centrum Seksueel Geweld. (z.d.). *Youtube-kanaal vlogs Centrum Seksueel geweld*. Geraadpleegd op 2 juli 2024, van <https://www.youtube.com/@centrumseksueelgeweld819>

⁵⁵ Rijksoverheid (2022). *Integraal Zorgakkoord: Samen werken aan gezonde zorg*. Geraadpleegd op datum 14 juni 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/09/16/integraal-zorgakkoord-samen-werken-aan-gezonde-zorg>

5.3.1 Digitale zorg en hybride zorg

Onze referentie

48717979

Digitale zorg, ook wel *e-health* genoemd, is gezondheidszorg die gebruikmaakt van informatie- of communicatietechnologie. Voorbeelden zijn videobellen, online (zelfhulp)modules, gezondheidsapps en telemonitoring op afstand van de bloedsuikerspiegel of hartslag. Volgens het Zorginstituut Nederland biedt digitale zorg⁵⁶ de patiënt of cliënt meer regie, omdat cliënten zelf kunnen kiezen op welk moment zij een online behandeling volgen. Bij **hybride zorg** is er sprake van een mix van digitale zorg en zorg op locatie van de zorgaanbieder. Er zijn in de afgelopen jaren goede ervaringen opgedaan met nagenoeg geheel digitale behandelingen bij een deel van de doelgroepen in de ggz.⁵⁷ Daarnaast kan digitalisering van de zorg bijdragen aan het verlichten van de consequenties van het personeelstekort en wachtlijsten terugdringen.

Adviesbureau Strategies in Regulated Markets (SiRM) onderzocht in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wat de opbrengsten zijn van digitalisering in de zorg en opschaling daarvan. Zo rekende SiRM uit dat bij volledige opschaling van bestaande digitale zorg de totale potentiële jaarlijks bruto-opbrengsten op 2,3 miljard neerkomen. Die bestaan uit opbrengsten uit productiviteitsverbetering en bijvoorbeeld afname van zorgkosten door het voorkomen van vervolgzorg.⁵⁸

In mijn optiek kan digitale zorg ook goed worden ingezet voor mensen die met seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld te maken hebben gehad. Deze mensen zijn soms dermate geschaad in hun seksuele en lichamelijke integriteit dat ze het moeilijk vinden om op zichzelf en anderen te vertrouwen. Daarnaast geven slachtoffers aan een verlies van regie te ervaren. Digitale zorg kan hen helpen die regie terug te winnen. Ze kunnen hiermee vanuit hun eigen vertrouwde omgeving en op een door henzelf gekozen moment informatie raadplegen via apps of webpagina's en een digitale afspraak met een hulpverlener plannen.

5.3.2 Groepsbehandelingen

Tijdens groepsbehandelingen werken cliënten onder therapeutische begeleiding aan hun eigen helingsproces in interactie met anderen. Het doel van deze interventie is meestal om meer inzicht te krijgen in de achtergronden en oorzaken van de problemen/klachten of uitdagingen van cliënten. Dit doen deelnemers met gelijkgestemden. Met dat inzicht kunnen zij nieuw gedrag ontdekken door in de groep te oefenen. Ook kunnen zij veel leren over hun eigen rol en gedragingen in groepen. Deelnemers kunnen in vertrouwelijkheid ervaringen delen en van elkaar leren.

Het uitbreiden van groepsbehandelingen kan ook uitkomst bieden om meer mensen te helpen die op de wachtlijst staan voor specialistische een-op-een hulp in de ggz. Daarnaast geven sommige studies aan dat groepsbehandeling een

⁵⁶ Zorginstituut Nederland(2024). *Probleemanalyse digitale en hybride zorg*. Geraadpleegd op 8 juli 2024, van <https://www.zorginstituutnederland.nl/werkagenda/publicaties/publicatie/2024/05/31/probleemanalyse-digitale-en-hybride-zorg>

⁵⁷ Ibidem, p. 78.

⁵⁸ SiRM. (2023). *Geschat potentieel digitale zorg. Onderzoek naar opbrengsten digitalisering van zorg* (p. 14). Geraadpleegd op 8 juli 2024, van <https://www.sirm.nl/publicaties/geschat-potentieel-digitale-zorg>

effectieve, gevestigde en kostenbesparende benadering is, onder verschillende omstandigheden en in verschillende omgevingen. Groepsbehandeling kan ook online worden vormgegeven mits de problematiek zich daarvoor leent en er voldoende mogelijkheden zijn om aan een online groepsgevoel te werken. Online groepsbehandelingen hebben het bijkomend voordeel dat men ze in de veiligheid van de eigen vertrouwde omgeving kan volgen.⁵⁹

Onze referentie
48717979

5.3.3 Ervaringsdeskundigheid

Naast het aanbod van formele instanties (zoals het CSG en VT), kan er ook gebruik worden gemaakt van georganiseerde ervaringsdeskundigheid.⁶⁰ Van ervaringsdeskundigheid is sprake wanneer iemand met een bepaalde ervaring vaardigheden heeft aangeleerd via een opleiding om deze ervaringskennis professioneel in te zetten in bijvoorbeeld de beleidsontwikkeling of begeleiding van cliënten in de hulpverlening. In het sociaal domein, specifiek in de aanpak van huiselijk geweld, zijn daar goede ervaringen mee opgedaan.⁶¹ Ervaringsdeskundigen weten wat een impactvolle gebeurtenis met iemand doet en wat er nodig is om daarmee om te gaan. Daarmee kunnen zij ervoor zorgen dat slachtoffers zich gezien en erkend voelen. Daarnaast kunnen zij perspectief bieden op het proces van herstel.

Ervaringsdeskundigen⁶² kunnen een vertrouwensband opbouwen en slachtoffers begeleiden naar en door de hulpverlening. Zo kunnen ze een brug slaan tussen de complexiteit van de leefwereld en de systeemwereld, omdat ze beide werelden inmiddels goed kennen. In het veld zijn er positieve geluiden over het lokale werk van Stichting Together We Rise⁶³ en Stichting No Need to Hide⁶⁴ uit Amsterdam respectievelijk Noord-Nederland. Beide organisaties komen voort uit een behoefte om hiaten in de hulpverlening te dichten. Zo stelt Stichting Together We Rise in haar beleidsplan een toegankelijke en laagdrempelige oplossing te bieden aan volwassen vrouwen die een trauma hebben ontwikkeld na een ervaring met seksueel geweld. De organisatie richt zich in de begeleiding op de periode tussen het misbruik en de psychologische hulp, de zogeheten wachtperiode. In deze fase kan de doelgroep bij de organisatie terecht voor informatie en begeleiding bij het verwerkingsproces door middel van bijvoorbeeld lotgenotencontact, kennisdeling en creatieve workshops.

⁵⁹ KiBG Kennisnet (2023). *Online groepsbehandelingen: voordelen en tips*. Geraadpleegd op 9 juli 2024, van <https://kennis.kibg.nl/artikelen/online-groepsbehandelingen-voordelen-en-tips>

⁶⁰ Nederlands Jeugdinstituut (z.d.). *Ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid: wat is het eigenlijk?* Geraadpleegd op 9 juli 2024, van <https://www.nji.nl/ervaringskennis/ervaringskennis-en-ervaringsdeskundigheid-wat-is-het-eigenlijk>

⁶¹ Van den Wijngaart, M., Bouman, N., & Noordwest, S. (2021). *Maatschappelijk rendement De Cirkel is Rond. Indicatie in kwalitatieve zin* (pp. 12). E:M+MA. Geraadpleegd op 9 juli 2024, van https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/maatschappelijk_rendement_project_de_cirkel_is_rond_def.pdf

⁶² Van Erp, N., Knispel, A., & Van Bakel, M. (2021). *Handreiking empowerment en inzet ervaringsdeskundigheid in sociale wijkteams* (hoofdstuk 4). Trimbos instituut. Geraadpleegd op 8 juli 2024, van <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/sites/31/2021/09/af1679-handreiking-empowerment-en-inzet-ervaringsdeskundigheid-in-sociale-wijkteams.pdf>

⁶³ The safe space club (z.d.). Geraadpleegd op 27 juni 2024, van <https://www.thesafespaceclub.nl/>

⁶⁴ No Need To Hide (z.d.). Geraadpleegd op 27 juni 2024, van <https://noneedtohide.nl/>

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de inzet van ervaringsdeskundigheid waardevol kan zijn. In het project 'De Cirkel is Rond' is ervaringsdeskundigheid ingezet bij het hulpverleningsproces van slachtoffers en plegers in casuïstiek van huiselijk geweld en kindermishandeling. Door de inzet van ervaringsdeskundigen werden de hulptrajecten korter, waren cliënten geneigd hulp eerder te accepteren en beschouwden ze ervaringsdeskundigen als inspiratie dat het anders kan⁶⁵ Deze resultaten sluiten aan bij de conclusies van eerder onderzoek naar de waarde van de inzet van ervaringsdeskundigheid.^{66, 67} De inzet van ervaringsdeskundigen vraagt echter wel om investeringen op de korte termijn om maatschappelijk rendement op de lange termijn mogelijk te maken. Een handreiking van Movisie over ervaringsdeskundigheid meldt de volgende maatschappelijke baten:⁶⁸

- Minder kosten op organisatieniveau. Een deel van de cliënten accepteert eerder/snelere hulp en gestarte hulptrajecten duren korter.
- Een mogelijke verschuiving van kosten op maatschappelijk niveau, want er wordt minder beroep gedaan op zorg en andere ketenpartners, zoals OM en politie.

Meer inzet van ervaringsdeskundigen kan er dus voor zorgen dat slachtoffers eerder en beter geholpen worden.

5.3.4 Lotgenotencontact

Lotgenotencontact is een vorm waarbij met ervaringskennis wordt gewerkt die minder ver gaat dan ervaringsdeskundigheid. In een lotgenotengroep ontmoeten slachtoffers elkaar om hun ervaringen te delen. Van de onderzochte organisaties organiseert SHN gratis lotgenotencontact, fysiek en online. Bij online lotgenotencontact is de eerste en de laatste bijeenkomst fysiek. Een groep bestaat bij SHN uit maximaal acht deelnemers die onder begeleiding van twee medewerkers van SHN ongeveer zes keer bij elkaar komen.

In Nederland heeft SHN vijftien locaties waar lotgenotenbijeenkomsten worden georganiseerd. Ook is er een online community voor slachtoffers van seksueel misbruik en seksueel geweld. Hier kunnen slachtoffers online op elk moment van de dag met elkaar in contact komen. Aanvullend zijn er themabijeenkomsten voor lotgenoten waarin een deskundige uitleg en praktische informatie geeft over een bepaald thema.

Om deze vorm van hulp zo toegankelijk mogelijk te maken voor slachtoffers is het

⁶⁵ Van den Wijngaart, M., Bouman, N., & Noordwest, S. (2021). *Maatschappelijk rendement De Cirkel is Rond. Indicatie in kwalitatieve zin* (pp. 12). E:M+MA. Geraadpleegd op 9 juli 2024, van https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/maatschappelijk_rendement_project_de_cirkel_is_rond_def.pdf

⁶⁶ Keuzenkamp, S. (2017). *Wat werkt en wie werkt? De rol van ervaringsdeskundigen bij de aanpak van armoede en schulden* (p. 16). Vrije Universiteit Amsterdam. Geraadpleegd op 1 juli 2024, van <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2018-05/oratie-saskia-keuzenkamp-wat-werkt-en-wie-werkt.compressed.pdf>

⁶⁷ Meulman, S., & Alderliesten, H. (2021). *Handreiking Samen Deskundig. Ervaringsdeskundigheid bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling*. Movisie in co-creatie tussen de ervaringsdeskundigen van de Spiegelgroep Geweld Hoort Nergens Thuis (GHNT) en enkele regionale projectleiders GHNT. Geraadpleegd op 1 juli 2024, van <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2021-07/Handreiking%20Samen%20Deskundig.pdf>

⁶⁸ Ibidem.

van belang dat groepen verspreid door het land en ook buiten werktijd beschikbaar zijn, en dat zij snel kunnen starten.

Onze referentie
48717979

5.4 Zorg voor betere toegang tot passende hulp door domeinoverstijgende samenwerking

In Nederland zijn er veel steun-, hulp- en meldpunten voor slachtoffers van geweld, ook seksueel geweld. Het hulpaanbod werd in de afgelopen decennia dan ook steeds uitgebreider én specifiek. Ondanks het brede aanbod constateerde eerder onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut dat slechts een deel van de slachtoffers de juiste hulp of ondersteuning vindt. Daar zijn verschillende redenen voor:⁶⁹

- Er is overlap in het aanbod van hulp-, steun- en meldpunten.
- Op verschillende plekken in de hulpverleningsketen is gebrek aan specifieke kennis en expertise.
- Hulpvragen worden niet altijd goed herkend, waardoor slachtoffers soms niet goed doorverwezen en niet tijdig of niet op de juiste manier geholpen worden.
- Slachtoffers moeten soms meerdere keren hun verhaal doen voordat ze op de juiste plek terechtkomen.
- Slachtoffers vinden het lastig de juiste hulp te vinden door het ruime aanbod.

Het is dus niet enkel belangrijk dat de juiste hulp beschikbaar is, maar ook dat slachtoffers deze hulp kunnen vinden, en dat ze hulp krijgen die past bij de gevolgen van seksueel geweld. Er worden verschillende stappen gezet om die hulp beter vindbaar te maken, onder andere via het traject 'gezamenlijke entree'.

Het traject 'gezamenlijke entree' om hulpverlening over domeinen heen te stroomlijnen

Een groot aantal partijen als politie, openbaar ministerie, Stichting Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Slachtofferhulp Nederland, Perspectief Herstelbemiddeling en Veilig Thuis werken in het kader van het Nationaal Actieprogramma samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en gemeenten met elkaar aan een gezamenlijke aanpak om de toegang tot hulp te verbeteren. Binnen het traject 'gezamenlijke entree' streven zij er samen naar de hulpverlening over domeinen heen te stroomlijnen, versimpelen en makkelijk vindbaar te maken, ook vanuit de belevingswereld van slachtoffers, hun naasten en plegers. Alle onderzochte uitvoeringsorganisaties zijn onderdeel van deze aanpak. In zogeheten *design sprints* bekijken zij samen wat nodig is om tegemoet te komen aan behoeften van slachtoffers.

Deze aanpak is gestart met een bottom-up 'landschapstraject'. De overheid zocht daarin samen met een brede afvaardiging uit het hulpverleningslandschap en de strafrechtketen naar concrete oplossingen voor knelpunten waar mensen al jarenlang tegenaan lopen in de entreefase, triage en toeleiding naar hulp. Zo is een knelpunt dat melders meerdere keren hun verhaal moeten doen bij

⁶⁹ De Wildt, R., Steketee, M., & Compagner, M. (2023). *Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Verwey-Jonker Instituut. Geraadpleegd op 17 april 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/31/eindrapport-laagdrempelige-hulpdiensten>

organisaties in de straf- en zorgketen voordat ze op de juiste plek terechtkomen. Dat kan heel belastend en ontmoedigend werken. De uitvoeringsorganisaties die ik heb gesproken geven aan dat zij dit probleem herkennen. Verder werken ze samen aan overige blinde vlekken voor seksueel geweld, bijvoorbeeld in situaties van huiselijk geweld of mensenhandel. Medewerkers van Veilig Thuis deelden hun zorgen over die blinde vlekken met mijn medewerkers in gesprekken in het kader van dit advies.

Onze referentie
48717979

Wat mij zo hoopvol stemt aan dit initiatief is dat er in de eerste plaats bestuurlijke commitment is om domeinoverstijgend, multidisciplinair en met een systemische blik te werken aan een toegankelijke, duidelijke en laagdrempelige entree. In de tweede plaats ligt de focus op de praktijk, is de aanpak actiegericht en gaat deze voorbij aan organisatiebelangen: wat helpt in het snel inzichtelijk maken én oplossen van de knelpunten in de toeleiding naar hulp? Tijdens de kick-off van het traject op 27 februari jl. heb ik gezien hoe die focus de organisaties motiveert om te zoeken naar de best mogelijke oplossingen voor melders van seksueel misbruik en geweld.

Met succes, want recent is een bestuurlijk akkoord bereikt tussen de overheid en organisaties uit de straf- en zorgketen zoals hierboven beschreven. Hierin is een begin gemaakt in het ontwerpen van een gezamenlijke entree bij situaties van seksueel misbruik en seksueel geweld. Deze 'entree' moet ervoor zorgen dat slachtoffers de meest passende route vinden naar veiligheid, hulp, strafrecht en herstel. Dit kan door middel van casusregie met afspraken over de toeleiding naar hulp om te voorkomen dat slachtoffers lang moeten zoeken naar hulp of niet de juiste hulp krijgen. Dit kan de druk op de hulpverlening verminderen omdat er minder dubbelingen zijn in het ontvangen van meldingen op verschillende plekken in de keten. Verder kan regie aan de voorkant helpen in het bieden van de juiste hulp aan slachtoffers om te voorkomen dat meerdere of langere trajecten nodig zijn. Dit vanuit de gedachte dat hoe eerder we erbij zijn, hoe groter de kans is dat de gevolgen van het seksueel grensoverschrijdend gedrag relatief eenvoudige te behandelen zijn. Deze ontwikkeling verdient dan ook alle steun.

5.5 Versterk de ketenaanpak in het strafrecht

Ook in de strafketen zijn er verbetermogelijkheden om slachtoffers beter en sneller te helpen. Ruimere inzet van herstelrecht kan daar een rol in spelen. Bij slachtoffers van zedendelicten is vaak het basale vertrouwen in zichzelf en in de ander weg. Herstel kan jaren aan hulp kosten, mede vanwege de kans dat een strafzaak over een zedendelict niet leidt tot de gewenste vergelding en erkenning voor het aangedane leed. Veel strafzaken leiden namelijk niet tot een veroordeling.⁷⁰ Ook als een veroordeling wél lukt, kan dit jaren duren. De rechtspraak streeft ernaar in 80% van de zedenzaken binnen vier maanden na de eerste zitting een uitspraak te doen. Deze normen voor doorlooptijden worden al jaren niet gehaald.⁷¹ Lange doorlooptijden zijn niet wenselijk omdat ze raken aan

⁷⁰ Van de Beld, J., & Kootstra, A. (2020, 2 september). *Stijgende verkrachtingscijfers, falende opsporing*. De Groene Amsterdammer. Geraadpleegd op 18 april 2024, van <https://www.groene.nl/artikel/stijgende-verkrachtingscijfers-falende-opsporing>

⁷¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2024). *Strafrechtketen 2023. Factsheet Strafrechtketenmonitor. Juni 2024* (p. 34). Geraadpleegd op 27 mei 2024, van <https://www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/bestuurlijke-informatievoorziening/documenten/rapporten/2024/6/12/factsheet-strafrechtketenmonitor-2023>

het vertrouwen in de rechtstaat. Het signaal dat het lang zal duren voor een zaak bij de rechter komt, kan tot gevolg hebben dat slachtoffers afzien van aangifte. Een lange doorlooptijd kan verder de onzekerheid en stress vergroten bij betrokkenen, zowel bij slachtoffers als bij verdachten. Dit alles levert niet alleen uitdagingen op voor de strafrechtketen, maar ook voor de zorgketen indien onzekerheid van een strafprocedure leidt tot meer spanning of lichamelijke klachten bij een slachtoffer en als gevolg daarvan psychische of medische behandeling nodig heeft.

Onze referentie

48717979

Actieplan om sneller en beter tegemoet te komen aan behoeften slachtoffers

Het openbaar ministerie en de politie werken daarom samen met andere instanties zoals SHN en CSG aan manieren om slachtoffers van seksueel geweld en seksueel misbruik beter te helpen. Zo heeft een samenwerkingsverband van ketenorganisaties onder coördinatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid een actieplan⁷² gemaakt om de ketenaanpak in zedenzaken te versterken en bij te dragen aan de behoeften van slachtoffers door hen zo goed mogelijk te informeren over opties die daarbij aansluiten, waaronder de (verhoogde) inzet van herstelrechtvoorzieningen.⁷³

Bij herstelrecht nemen slachtoffer en verdachte/pleger van een incident deel aan een traject onder professionele begeleiding. Tijdens dit traject kunnen zij elkaar vragen stellen, vertellen welke impact het voorval heeft gehad op hen, erkenning vragen en geven en elkaars kant van het verhaal belichten. Ook kunnen excuses aangeboden worden en kunnen afspraken voor de toekomst gemaakt worden, bijvoorbeeld over wat te doen als je elkaar tegen komt. Waar gewenst kunnen afspraken gemaakt worden over het herstellen van emotionele, fysieke, materiële en immateriële schade. Het kan beiden helpen om een stap in het herstel en verwerkingsproces te zetten. Het kan gevoelens van angst en verdriet verminderen en kan bijdragen aan voorkomen van herhaling. De mogelijkheid van herstelrecht oppert de politie in toenemende mate in gesprekken met melders die aangifte overwegen.⁷⁴ Ook in de sport en het sporttuchtrecht, hoewel geen onderdeel van het Actieplan Versterken ketenaanpak zedenzaken, wordt hier veelvuldig gebruik van gemaakt. Het CVSNI werkt op dit punt nauw samen met Perspectief Herstelbemiddeling en de ervaringen in de praktijk zijn vaak positief.

Herstelrecht biedt een veelbelovende mogelijkheid om aan de behoeften van slachtoffers en pleger tegemoet te komen. Het is dan ook mooi dat de betrokken partijen binnen het Nationaal Actieprogramma verkennen of herstelrecht ook

⁷² Politie, Openbaar Ministerie, Rechtspraak, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Slachtofferhulp & Perspectief Herstelbemiddeling (2022). *Actieplan versterken ketenaanpak zedenzaken*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/doorlooptijden/documenten/publicaties/2022/10/19/actieplan-versterken-ketenaanpak-zedenzaken>

⁷³ Herstelrecht in Nederland kent twee voorzieningen: Mediation in Strafzaken (MiS) en herstelbemiddeling.. MiS kan tijdens de vervolgings- en berechtingsfase. Herstelbemiddeling aangeboden door Stg. Perspectief Herstelbemiddeling kan altijd, ook zonder strafzaak of wanneer de strafzaak al in gang is gezet. In geval van MiS maakt het herstelrechttraject onderdeel uit van de strafzaak en wordt de uitkomst van het traject meegenomen in de verdere behandeling daarvan. Bij herstelbemiddeling staat het traject los van een strafzaak en wordt de uitkomst niet meegewogen in de eventuele strafzaak voor zover die al loopt. In dit advies ligt de focus op de tweede herstelvoorziening.

⁷⁴ Politie. (2023). *Slachtoffer van een seksueel misdrijf? Hoe nu verder?* Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://www.politie.nl/informatie/brochures-voor-slachtoffers-seksueel-misbruik.html>

buiten het strafrechtelijk kader toegepast kan worden om slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag te helpen.

Onze referentie
48717979

5.6 Werk organisatieoverstijgend regionaal en lokaal samen

Op regionaal en lokaal niveau werken veel organisaties samen om slachtoffers van geweld te helpen. Er zijn nog verbeteringen mogelijk in de afstemming van deze taken op elkaar. Daarom werken verschillende ketenpartners momenteel aan een regionale aanpak van seksueel geweld in de regio.

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de aanpak van verschillende vormen van geweld. Sinds de decentralisatie in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de preventie en aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Hieronder valt ook seksueel geweld. Deze wettelijke verplichting vloeit voort uit de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet, de Wet tijdelijk huisverbod en de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.⁷⁵

In de samenwerking met andere organisaties in het netwerk hebben gemeenten een coördinerende rol om te werken aan veiligheid in den brede. Dat doen zij samen met andere organisaties. Denk aan preventieve inzet van de GGD voor gezond en veilig opgroeien en handhaving op mensenhandel/seksuele uitbuiting. Voor een deel zijn de ketenpartners bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling dezelfde als die voor de aanpak van seksueel geweld. In 2021 is een pilot gestart in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie Veiligheid en de VNG. Ze voeren deze pilot uit in samenwerking met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Daarin ondersteunen zij vijf regio's⁷⁶ bij het vormgeven en (door)ontwikkelen van een regionale aanpak van seksueel geweld. Ook heeft Regioplan in de pilot een regionale monitor ontwikkeld voor het verkrijgen van een beeld van de aard en omvang van seksueel geweld in de regio.⁷⁷

De belangrijke uitgangspunten van een regionale aanpak zijn⁷⁸:

- een samenhangende aanpak waarbij verbinding is gemaakt met aanpalende beleidsterreinen, rekening houdend met gendergerelateerde aspecten;
- verbinding van sociaal, zorg- én veiligheidsdomein;
- een systeemgerichte manier van werken, met aandacht voor slachtoffers, plegers en naasten/omgeving;
- met idealiter inzet op preventie, signalering, melding en onderzoek, passende hulp en (na)zorg.

Hierbij is het van belang om expliciet te bespreken welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden organisaties hebben om een bijdrage te leveren aan de aanpak. Vaak lopen in een regio al verschillende acties in het voorkomen en tegengaan van seksueel geweld. De uitdaging is dit te verbinden

⁷⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.d.). *Kindermishandeling en huiselijk geweld*. Geraadpleegd op 14 juni 2024, van <https://vng.nl/artikelen/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld>

⁷⁶ Gelderland-Zuid, Groningen, Haaglanden, West-Brabant en Zuid-Holland Zuid.

⁷⁷ Regioplan. (2021). *Instrumentontwikkeling regionaal zicht op seksueel geweld*.

Geraadpleegd op 14 juni 2024, van

<https://www.regioplan.nl/project/instrumentontwikkeling-regionaal-zicht-op-seksueel-geweld/>.

⁷⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2022). *Regionale aanpak tegen seksueel geweld – Landelijke Bouwstenen*. Geraadpleegd op 14 juni 2024, van <https://vng.nl/sites/default/files/2022-12/VWS-Landelijke-bouwstenen-voor-een-regionale-aanpak-tegen-seksueel-geweld.pdf>

tot een samenhangend geheel. Voor wat betreft het Nationaal Actieprogramma is het belangrijk te beseffen dat er regionaal al veel wordt gedaan om seksueel geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag te bestrijden, en instanties beter met elkaar samen te laten werken. Daarom lijkt de beste benadering hier zoveel mogelijk aansluiten bij wat er al loopt en hier verbindingen tussen leggen, en verder vooral bottom-up per regio te kijken wat verder nog kan bijdragen. Daarnaast hoop ik dat bovenstaande pilot, na een hopelijk succesvolle evaluatie, uitgebreid zal worden naar meerdere regio's.

Onze referentie
48717979

6. Conclusies en aanbevelingen

In het voorgaande heb ik geschetst hoe het aantal meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld bij de onderzochte organisaties is toegenomen, en hoe de verwachting is dat dit zich voorlopig doorzet. Ik heb ook geschetst hoe deze toename verband houdt met de toenemende media-aandacht, en hoe ik verwacht dat maatregelen uit het Nationaal Actieprogramma – waaronder mijn eigen aanstelling – het aantal meldingen de komende tijd zullen beïnvloeden.

Dat meer mensen melden is een belangrijke indicatie dat slachtoffers zich gesteund voelen om hun ervaringen te delen en dat de drempel om hulp te zoeken verlaagd wordt. Dat is goed nieuws. Het is dan belangrijk dat passende hulp makkelijk vindbaar en beschikbaar is.

Wat hierbij grote aandacht vergt zijn de oplopende personeelstekorten en wachtlijsten in de ggz die de toegang tot specialistische hulp bij psychische problemen in de weg staan, wat klachten kan verergeren. Dit is een bekend fenomeen binnen de hulpverlening in zijn algemeenheid. Juist daarom weten we dat het oplossen hiervan gemakkelijker gezegd is dan gedaan. Het is daarom van groot belang dat we de bestaande initiatieven erkennen en ondersteunen, en nadenken over makkelijk opschaalbare doch minder-intensieve interventies om met een breed aanbod nog beter aan de behoeften van slachtoffers te kunnen voldoen.

Mijn overkoepelende conclusie is dan ook dat deze initiatieven zoveel mogelijk gesteund en gefaciliteerd moeten worden.

6.1 Conclusies

In Nederland kunnen mensen op diverse formele en informele plekken terecht voor informatie, een luisterend oor of hulp in geval van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Deze instanties werken vaak organisatie- en domeinoverstijgend om vraag en aanbod op elkaar aan te laten sluiten. De deelnemende uitvoeringsorganisaties (CSG, VT, Offlimits (Helpwanted), SHN, Centrum Veilige Sport Nederland en later ook Fier) hebben medewerkers of vrijwilligers in dienst met wie melders vaak 24/7 en anoniem in vertrouwen kunnen praten over wat hen is overkomen, en met wie ze samen verdere stappen kunnen bepalen. Als melders eraan toe zijn om stappen te zetten voor verdere hulp, kunnen zij afhankelijk van de omstandigheden en hun eigen behoeften terecht bij verschillende organisaties, van zorg- tot aan de strafketen.

Zo kan de politie hen ondersteunen in de toeleiding naar een strafrechtelijk en/of hersteltraject, al gaat dit nog niet altijd goed.⁷⁹ Verder kunnen melders terecht bij de uitvoeringsorganisaties en een veelheid aan andere organisaties voor medische, seksuologische, psychologische en/of juridische hulp van licht tot zwaar. Daarbij wordt continu nagedacht door de organisaties zelf en ook in de onderlinge samenwerking over wat er verder nog moet worden ontwikkeld om nog beter en in een eerder stadium in te spelen op de verschillende behoeften van melders.

Onze referentie
48717979

6.1.1 Het aantal meldingen stijgt - voorlopig

In het onderzoek dat ik heb laten uitvoeren door het Verwey-Jonker Instituut komt naar voren dat het aantal meldingen van seksueel geweld, seksueel misbruik en (online) seksueel grensoverschrijdend gedrag bij de onderzochte instanties toeneemt. De toename is niet voor alle organisaties hetzelfde, en is het sterkst voor het Centrum Seksueel Geweld.

Het aantal gemeten meldingen en contactmomenten per maand is tussen 2020 (het eerste jaar waarvan voor alle onderzochte organisaties gegevens zijn) en 2022 met 37% gestegen. Voor de komende jaren is de prognose dat de stijgende trend zal doorzetten bij de organisaties; naar verwachting ontvangen de onderzochte instanties in 2025 83% meer meldingen dan in 2020.

Wat verder opvalt is dat incidenten die grote (media-)aandacht krijgen, leiden tot een snelle, waarneembare toename in contactmomenten. Deze piek kan één tot twee maanden duren. Zo is bij alle onderzochte uitvoeringsorganisaties het aantal meldingen tijdelijk enorm toegenomen naar aanleiding van de BOOS-uitzending over The Voice in 2022. Een ander recent voorbeeld is de rechtszaak waarin Ali B. terechtstond. Als gevolg van de media-aandacht voor de rechtszaak, die veel emoties, ervaringen en oordelen oproept, rapporteren uitvoeringsorganisaties Slachtofferhulp Nederland en het Centrum Seksueel Geweld) een stijging in meldingen.⁸⁰ Ik stel daarom vast dat de actuele maatschappelijke discussie de drempel tot melden verlaagt. Mensen voelen meer herkenning en erkenning dan voorheen en zullen daardoor wellicht makkelijker hulp zoeken.

Anderzijds merk ik ook dat er een groeiend maatschappelijk draagvlak ontstaat voor het bespreekbaar maken van het onderwerp en voor het belang van het vragen en checken van consent. Dit blijkt onder andere uit recente cijfers van Rutgers: 94% van de Nederlanders tussen 18 en 80 jaar vindt dat je altijd moet checken of de ander seks wil.⁸¹ Deze verschuiving in de maatschappelijke houding en de toenemende aandacht voor respectvolle omgangsvormen markeren een belangrijke stap in de cultuurverandering die nodig is om seksueel grensoverschrijdend gedrag terug te dringen.

⁷⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Verschillende perspectieven. Een onderzoek naar de taakuitvoering van zedenrechercheurs en hun bejegening van slachtoffers*. Geraadpleegd op 5 september 2024, van <https://www.inspectie-jenv.nl/publicaties/rapporten/2020/06/23/rapport-verschillende-perspectieven>

⁸⁰ NOS Nieuws (2024). *Meer telefoontjes naar hulporganisaties na rechtszaak Ali B.* Geraadpleegd op 18 juni 2024, van <https://nos.nl/artikel/2525081-meer-telefoontjes-naar-hulporganisaties-na-rechtszaak-ali-b>

⁸¹ Rutgers (2024). *Monitor Seksuele Gezondheid 2023*. Geraadpleegd op 9 september 2024, van [Rapport_monitor_seksuele_gezondheid_2023.pdf \(rutgers.nl\)](https://www.rutgers.nl/rapport-monitor-seksuele-gezondheid-2023.pdf)

Op de langere termijn mogen we daarom verwachten dat deze cultuurverandering zal bijdragen aan een afname van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Hoewel we de komende tijd mogelijk nog een toename in het aantal meldingen zullen zien, is het aannemelijk dat we op de langere termijn een daling zullen ervaren. Deze daling zal niet alleen het gevolg zijn van preventieve maatregelen, maar ook dat slachtoffers sneller de juiste hulp krijgen. Door verbeterde herkenning en erkenning van de situaties in de eigen omgeving en ook door betere herkenning van signalen van seksueel geweld in de professionele hulpverlening. De verwachting is dat langdurige en mogelijk belastende trajecten met verschillende hulpverleners worden voorkomen. Wat een belangrijk voordeel is voor de slachtoffers zelf en voor het bredere zorgsysteem.

Onze referentie
48717979

6.1.2 Druk op de organisaties neemt ook toe

Als het gaat om een toename van meldingen zien we dat we ook rekening dienen te houden met een toename in de druk op organisaties. Uit de gesprekken die ik heb gevoerd komt naar voren dat er vaak sprake is van lange wachtlijsten voor hulpverlening, personeelstekorten en zorgen om financiering. Dat er meer middelen beschikbaar zijn gesteld aan het CSG en SHN vanwege de verwachte piekbelasting als gevolg van de nieuwe Wet seksuele misdrijven is een goede stap, maar de tijd zal uitwijzen of deze financiële injectie voldoende is en of de meldingen blijven groeien en op welke termijn. Oftewel, het duiden van de (toenemende) hoeveelheid meldingen kan niet los worden gezien van de complexiteit/drempels van de praktijk. Daarbij hebben we ook rekening te houden met de uiteenlopende behoeften van slachtoffers die vanwege gevoelens van schaamte, schuld of angst geen stappen durven te zetten om daadwerkelijk hulp te zoeken.

6.1.3 Effectieve samenwerking tussen organisaties is cruciaal

Ook heb ik gekeken naar de samenwerking tussen organisaties en wat het betekent voor het aansluiten van hulp op de behoeften van de slachtoffers. In de eerste plaats is een effectievere samenwerking nodig op regionaal en lokaal niveau om de toeleiding naar hulp laagdrempelig te maken. Dat geldt zeker voor de fase waarin mensen nog zoekend zijn en woorden en hulpbronnen proberen te vinden voor wat hen is overkomen. Onder leiding van de ministeries van VWS en JenV is een gezamenlijke pilot gestart met organisaties in de straf- en zorgketen om één landelijke entree te ontwerpen. De aanleiding hiervoor was eerder onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut over de hulpverlening bij geweld in afhankelijkheidsrelaties. De waarde van dit initiatief zit in het bestuurlijke commitment om voorbij organisatiebelangen te werken aan concrete oplossingen voor melders van seksueel misbruik en geweld.

Om dit alles mogelijk te maken voor een toenemende groep mensen is in ieder geval nodig dat financiering beter gestroomlijnd wordt en dat schotten voortvloeiend uit stelselwetten dit niet in de weg zitten. Seksueel geweld hangt vaak samen met andere vormen van geweld en consequenties voor slachtoffers kunnen op meerdere leefdomeinen landen, waar verschillende interventies voor moeten worden ingezet die soms verschillende financieringstitels kennen. Daarom is het nodig dat professionals met een meer systemische en multidisciplinaire bril kijken naar waar extra inzet nodig is, en altijd in samenwerking met grote en kleine organisaties.

6.1.4 Goede opvang in de eigen omgeving kan schade beperken

Onze referentie
48717979

Dat mensen praten is een positieve ontwikkeling. Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld is namelijk hardnekkig én overal, en het heeft grote gevolgen voor slachtoffers en hun omgeving. De eerste, positieve reactie wanneer iemand een ervaring deelt is hierbij van groot belang. Als daarin sprake is van *victim blaming* kan dit namelijk secundaire victimisatie in de hand werken. Daarom moeten we naar een cultuur toe waarin mensen ook in de eigen omgeving goed worden opgevangen. Een cultuur waarin er onbevangen naar ze geluisterd wordt en er oog is voor hun behoeften. Omstanders, zoals vrienden, familie en collega's, en organisaties, zoals werkgevers, onderwijsinstellingen of verenigingen zijn daarvoor aan zet. Hoe meer mensen steun ervaren in hun omgeving, en hoe alerter de omgeving reageert op schadelijk gedrag, hoe beter de schade beperkt wordt en hoe minder mensen hulp nodig hebben.

6.1.5 Laagdrempelige hulpmogelijkheden kunnen veel mensen helpen

Tussen adequaat ingrijpen door de omgeving en intensieve en individuele hulpverlening zit een breed scala aan potentie om een grotere groep mensen te helpen. Hierbij kan worden gedacht aan lichte, laagdrempelige (online) interventies die op grotere schaal beschikbaar kunnen worden gemaakt. Toekomst zie ik in bredere inzet van groepstherapie en digitale of hybride zorg die relatief snel kan worden opgeschaald. Groepstherapie heeft het voordeel dat deelnemers in vertrouwelijkheid ervaringen kunnen delen, begrip kunnen vinden en van elkaar kunnen leren. Ook online. Digitale zorg kan ondersteunend zijn aan fysieke zorg, geeft mensen meer regie en kan de consequenties van de krapte op de arbeidsmarkt verzachten. Hierbij merk ik op dat groepstherapie en/of digitale zorg niet in alle gevallen een antwoord zijn voor slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Goed onderzoek naar de effectiviteit daarvan, ook ten opzichte van individuele therapie is nodig.

6.2 Aanbevelingen

Deze conclusies leiden tot zes aanbevelingen, die er allen op gericht zijn slachtoffers van seksueel geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag snel de juiste hulp te kunnen bieden, zodat zij verder kunnen met hun leven en de schade niet groter wordt. Hiervoor is nodig dat specialistische hulp toegankelijk is en blijft voor wie die nodig heeft, en dat er breed wordt geïnvesteerd in andere mogelijkheden om in de behoeften van slachtoffers te voorzien.

Aanbeveling 1: Investeer in de toeleiding naar hulp met laagdrempelige informatie

Voor melders is in Nederland veel aanbod aan steun-, meld- en adviespunten bij (seksueel) geweld. Melders ervaren echter drempels om hulp te zoeken of vinden geen passende hulp. Tegelijkertijd laat prevalentieonderzoek zien dat mensen meer zijn gaan praten in de eigen informele omgeving en minder bereid zijn hun verhaal te delen met de politie, het CSG en VT. Het beschikbare informatieaanbod voor (potentiële) melders dient daarom te worden versterkt.

- Investeer in een goed en laagdrempelig (online) informatieaanbod over de impact van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Ontwikkel ook een sociale kaart die als een soort wegwijzer informatie biedt over organisaties en hun aanbod van diensten, producten en activiteiten.

- Stem informatie af op de verschillende doelgroepen die je wilt bereiken en ga daar waar nodig *outreaching* te werk. Met *outreaching* werken bedoel ik dat professionals actief hun hulp aanbieden op een manier of plek die aansluit bij de leefwereld van mensen. Overweeg de inzet van professionals en influencers die een goed gehoor vinden bij (jonge) doelgroepen of beter in staat zijn een cultureel divers publiek aan te trekken.
- Neem drempels in de zoektocht naar hulp weg bij slachtoffers, plegers en omstanders. Deze drempels zijn door het Verwey-Jonker Instituut in januari 2023 in kaart gebracht.
- Zorg dat mensen steun kunnen vinden in de eigen omgeving. Daarvoor is het nodig dat de algemene kennis over de langjarige effecten van ervaringen met seksueel grensoverschrijdend gedrag voor slachtoffers wordt vergroot, en dat mensen in de omgeving van slachtoffers, maar ook hulpverleners, dit sneller kunnen herkennen.
- Vergroot de mogelijkheden van anoniem melden en praten over seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en de gevolgen daarvan.
- Vergroot de capaciteit van lotgenotencontact en benut ervaringsdeskundigen in de toeleiding naar de hulpverlening. En zorg ook dat hulpverleners, bijvoorbeeld in de GGZ, bewust zijn van signalen van seksueel geweld en naar de juiste hulp doorverwijzen.

Onze referentie

48717979

Aanbeveling 2: Zorg voor laagdrempelig hulpaanbod aan slachtoffers

Het huidige hulpaanbod kan worden verbreed met lichte, laagdrempelige (online) interventies die op grotere schaal beschikbaar kunnen worden gesteld. Niet elke melding hoeft noodzakelijkerwijs te leiden tot een hulpvraag of medicalisering. Zo kunnen (online) groepsinterventies een waarde in zichzelf hebben in het helingsproces van slachtoffers of plegers omdat seksueel grensoverschrijdend gedrag in relaties ontstaat.

- Onderzoek in samenwerking met het hulpverleningslandschap, de ggz in het bijzonder, wanneer welke groepsinterventies ingezet kunnen worden voor mensen die schade hebben ondervonden door seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.
- Overweeg de inzet en opschaling van ervaringsdeskundigen in de toeleiding naar (specialistische) hulp.
- Verruim het hulpaanbod met meer online of hybride zorg aan mensen die digitaal vaardig zijn. Hiermee doen we recht aan de ambities uit het Integraal Zorgakkoord ten aanzien van passende zorg aan mensen.

Aanbeveling 3: Zorg voor passende financiering van hulpverlening

De onderzochte organisaties ontvangen verschillende publieke financieringsstromen om hun taken uit te voeren. Dat betreft zowel rijksfinanciering als gemeentelijke financiering. Daarnaast ontvangen sommige organisaties ook private financiering. De financiering van het hulpverleningslandschap is zo versnipperd omdat die afhangt van de hulp die afhankelijk van de klachten en behoeften nodig is: preventief of curatief, specialistisch of generalistisch. In het organiseren van hulp voor slachtoffers is het belangrijk dat de administratieve en financiële lasten beperkt zijn en dat financiering toereikend en gestroomlijnd is.

- Zorg voor heldere financieringsstromen en -titels voor hulp aan slachtoffers, plegers en omstanders van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.
- Behoud minstens de huidige financiering aan organisaties in het hulpverleningslandschap (financiële ondergrens).
- Stel extra middelen beschikbaar in geval van piekbelasting die organisaties nu budgettair niet kunnen opvangen.

Onze referentie
48717979

Aanbeveling 4: Zet in op monitoring van meldingen en uitvoeringsconsequenties

Het Verwey-Jonker Instituut heeft op mijn verzoek aan de hand van data van de uitvoeringsorganisaties de ontwikkeling van meldingen in kaart gebracht. Dit geeft inzicht in hoe meldingen zich ontwikkelen, en het effect van pieken in aandacht. Wat de impact van die pieken is geweest op de onderzochte uitvoeringsorganisaties, is niet exact vast te stellen.

- Overweeg een monitoringssysteem om de ontwikkeling van meldingen bovenregionaal te volgen. Gebruik deze informatie om beleid te ontwikkelen of aan te passen. Kijk naar mogelijkheden om het regionaal instrumentarium zoals dat is ontwikkeld in de regio's Gelderland-Zuid, Groningen, Haaglanden, West-Brabant en Zuid-Holland-Zuid op te schalen naar alle regio's in Nederland.
- Denk na over hoe uitvoeringsconsequenties van de ontwikkeling in meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld voor organisaties beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt, door bijvoorbeeld urennormen of caseloads te registreren.
- Update jaarlijks de in dit onderzoek gebruikte gegevens, en voeg die toe aan de feitenbasis van het Nationaal Actieprogramma. Overweeg het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) te vragen deze data periodiek te publiceren. Hiervoor kan doorgaans data op jaarbasis volstaan, met incidenteel onderzoek naar maandcijfers.
- **Voor het CSG:** overweeg de verzamelde data over meldingen seksueel grensoverschrijdend gedrag onder te brengen bij het CBS, zoals nu ook voor SHN en VT het geval is.
- **Voor het CSG:** Uniformeer de dataregistratie- en verzameling met betrekking tot meldingen seksueel geweld. Verzamel in het bijzonder relevante informatie over geweld van langer dan 7 dagen geleden. Deze informatie kan bruikbaar zijn om meer inzicht te krijgen in de aanleiding van een melding en de hulpbehoefte van melderders.

Aanbeveling 5: Verbeter de domeinoverstijgende samenwerking

Professionals verwachten door de nieuwe Wet seksuele misdrijven meer meldingen en/of aangiften. Zij verwachten dat dit ook effect zal hebben op de hulpverlening. De impact van seksueel grensoverschrijdend gedrag op een slachtoffer kan heel groot zijn en meerdere domeinen raken: werk, sociale relaties, (mentale) gezondheid. Hierom is samenwerking tussen verschillende organisaties belangrijk.

- Geef ruim baan aan initiatieven, ook aan kleinschalige, waarin oplossingsgericht en organisatie- en domeinoverstijgend wordt gewerkt aan het wegnemen van knelpunten in de toeleiding naar hulp voor

slachtoffers, plegers en omstanders van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het eerder genoemde 'landschapstraject' kan hierin een belangrijke rol spelen.

- Laat de kleinschalige organisaties samenwerken met de grotere organisaties, zodat er verbinding en kennisuitwisseling is. Kleinschalige organisaties kunnen vanwege hun karakter soms laagdrempeliger opvang bieden aan slachtoffers.

Onze referentie
48717979

Aanbeveling 6: Verbreed de systemisch blik in het bieden van erkenning en herstel

Het aangifteproces, de aanloop naar de strafzaak en de zaak zelf zijn belastend voor slachtoffers. Helaas zijn doorlooptijden in strafzaken een hardnekkig probleem en kunnen ze melders verder (emotioneel) belasten, misschien nog wel meer wanneer veroordeling of behandeling van een strafzaak uitblijven. Het is daarom de vraag of andere vormen van erkenning en herstelgerichte interventies mensen beter kunnen helpen om weer verder te gaan met hun leven; al dan niet naast een strafzaak. Op dit moment biedt Perspectief Herstelbemiddeling alleen bemiddelingstrajecten aan in geval van (mogelijke) strafbare feiten; een aangifte of bewezenverklaring is niet vereist voor een aanmelding.

- Maak vaart met de uitwerking van de motie Mutluer c.s. Daarin verzoeken de indieners de regering ervoor te zorgen dat de optie van mediation in strafzaken en herstelbemiddeling breder bekend wordt onder slachtoffers van seksueel geweld.
- Heb als uitvoeringsorganisaties aandacht voor de leefomgeving waarin een slachtoffer zich bevindt, en ontwikkel een systemische blik bij het beantwoorden aan de behoeften van het slachtoffer.

6.3 Tot slot

Ik hoop met dit advies te hebben bijgedragen aan het inzicht in de ontwikkeling van meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ik hoop dat we samen verder kunnen werken aan een toekomstbestendig hulpaanbod, waarin slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld erkenning en hulp vinden. Ik dank de bestuurders en medewerkers van de onderzochte organisaties voor het in mij gestelde vertrouwen om het melden door en de hulpverlening voor slachtoffers alsook plegers en omstanders beter te maken.

de Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld,

Mariëtte Hamer