



Rijksoverheid

**Rapportage van de Nederlandse overheid over de  
uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa  
inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen  
vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul)**

**September 2018**

## Inhoudsopgave

Inleiding .....	5
Hoofdstuk I Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen.....	6
I.1. Mensenrechten en emancipatie .....	6
I.2. Reikwijdte, begrippen en gendersensitief beleid.....	7
Hoofdstuk II Integraal beleid en gegevens verzamelen .....	10
II.1. Algemeen.....	10
II.1.1 Wettelijk kader .....	10
II.1.2 Coördinatie .....	12
II.1.3 Adviesorganen.....	12
II.1.4 Non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld .....	13
II.1.5 Financiën .....	14
II.2. Uitvoering.....	14
II.2.1 Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling .....	15
II.2.2 Veilig Thuis.....	15
II.2.3 Regioaanpak Veilig Thuis .....	16
II.2.4 Vrouwenopvang .....	16
II.2.5 Justitiële keten.....	18
II.3. Dataverzameling en onderzoek.....	23
II.3.1 Beleidsinformatie .....	23
II.3.2 Onderzoeken en rapporten .....	24
II.3.3 Bevolkingsonderzoeken.....	27
Hoofdstuk III Preventie.....	29
III.1. Bewustwording.....	29
III.2. Onderwijs .....	30
III.3. Trainen van beroepskrachten .....	31
III.4. Preventieve interventies en behandelprogramma's.....	32
III.4.1 Reclassering.....	32
III.4.2 Dienst Justitiële Inrichtingen .....	32
III.4.3 Sex offenders.....	33
III.5. Participatie van de private sector en de media.....	33
III.5.1 Media en private sector .....	33
III.5.2 Maatregelen seksuele intimidatie op de werkplek .....	34

Hoofdstuk IV Bescherming en ondersteuning.....	36
IV.1. Informatie, ondersteuning en bijstand bij individuele klachten .....	36
IV.1.1 Informatie.....	36
IV.1.2 Algemene ondersteuning .....	36
IV.1.3 Bijstand bij individuele klachten .....	37
IV.2. Gespecialiseerde ondersteuning.....	37
IV.2.1 Vrouwenopvang .....	37
IV.2.2 Centra seksueel geweld .....	41
IV.2.3 Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en achterlating (LKHA).....	41
IV.2.4 Opvang slachtoffers mensenhandel.....	43
IV.3. Telefonische hulplijnen.....	43
IV.3.1 Landelijk hulp- en advieslijn Veilig Thuis.....	44
IV.3.2 Overige landelijke hulplijnen.....	44
Hoofdstuk V Materieel recht .....	47
V.1. Wettelijk kader .....	47
V.2. Civiele rechtszaken en rechtsmiddelen.....	48
V.3. Schadevergoeding .....	48
V.4. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid .....	49
V.5. Wetgeving verschillende vormen geweld tegen vrouwen.....	49
V.6. Seksuele intimidatie .....	51
V.7. Medeplichtigheid of uitlokking en poging .....	52
V.8. Onaanvaardbare rechtvaardiging voor misdrijven, inclusief misdrijven gepleegd in het kader van zogenaamde ‘eer’ .....	52
V.9. Toepasselijkheid van strafbare feiten .....	52
V.10. Sancties en maatregelen voor elk van de vormen van geweld.....	53
V.11. Strafverzwarende omstandigheden.....	53
V.12. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling.....	53
V.13. Data .....	54
V.13.1 Data van de politie .....	54
V.13.2 Data van het OM .....	54
V.13.3 Data van de Rechtspraak.....	56
Hoofdstuk VI Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen .....	58
VI.1. Algemene verplichtingen .....	58
VI.2. Risico-inventarisatie en risicobeheer .....	58

VI.3. Spoedeisende locatieverboden.....	58
VI.4. Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen .....	59
VI.5. Procedures op verzoek van partijen en ambtshalve procedures.....	59
Hoofdstuk VII Migratie en asiel .....	61
VII.1. Algemeen en verblijfstitel .....	61
VII.2. Gendergerelateerde asielverzoeken en non-refoulement .....	62

## Inleiding

Op 1 maart 2016 is het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en het bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (hierna: het Verdrag) voor Nederland van kracht geworden.

Op 12 februari 2018 heeft het secretariaat van het monitoring-mechanisme van het Verdrag Nederland verzocht een rapportage in te dienen over de uitvoering ervan. Het gaat om een zogenaamde baseline-evaluatie op basis van een vragenlijst, opgesteld door de 'Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence' (Grevio). Deze evaluatie beslaat, conform noot 1 van deze vragenlijst, de jaren 2016 en 2017.

In de afgelopen decennia heeft de bestrijding van huiselijk geweld / geweld tegen vrouwen onder diverse kabinetten prioriteit gekregen. Het Nederlandse beleid heeft zich in de loop van deze jaren ontwikkeld van een beleid gericht op (seksueel) geweld tegen vrouwen (jaren 80 en 90) via een beleid gericht op huiselijk geweld (vanaf 2002) naar een brede en integrale aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties voor alle vormen van dit geweld, met het daarbij behorende wettelijke kader (zie verder hoofdstuk II). De rapportage over de uitvoering van het Verdrag moet binnen deze context worden geplaatst. Daarbij gaat het, zoals gevraagd, specifiek over de periode 2016 – 2017, maar waar relevant en nodig wordt teruggesproken op voorgaande jaren of wordt vooruit verwezen naar 2018 en verder.

Sinds de constitutionele herstructurering sinds 10 oktober 2010 bestaat het Koninkrijk der Nederlanden uit vier landen met een gelijke status: Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland, inclusief Caribisch Nederland bestaande uit Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). De positie van de BES lijkt in grote lijnen op die van Nederlandse gemeenten, met aanpassingen op grond van onder meer hun kleinschaligheid en de ligging in het Caribische gebied (zie verder bijlage 1). Voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden is het Verdrag op 24 juni 2015 goedgekeurd. De rapportage beslaat alleen het Europese deel van Nederland. Voor de BES is bij het ratificatieproces besloten het Verdrag niet van toepassing te laten zijn voor deze bijzondere gemeenten van Nederland. Dit, omdat uit onderzoek<sup>1</sup> bleek dat een inhaalslag nodig is om te voldoen aan de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen. Daarvoor is in juni 2017 een bestuursakkoord 'Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Caribisch Nederland 2017 – 2020' afgesloten. Dit akkoord richt zich op preventie, deskundigheidsbevordering van de professionals, versterken van de hulpverlening en de ketenaanpak, waaronder het inrichten van veilige opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling, het inrichten van een laagdrempelige meldstructuur en een juridisch kader. Uiteindelijk doel is om het Verdrag op termijn van toepassing te laten zijn voor de BES.

Aruba, Curaçao en Sint Maarten besluiten zelf als zelfstandige landen binnen het Koninkrijk op welke wijze en in welk tempo zij de ratificatie en implementatie van het Verdrag ten uitvoer willen brengen.

Onderhavige rapportage volgt de hoofdstukkenindeling van het Verdrag en de vragenlijst van Grevio. Zij is tot stand gekomen op basis van de inbreng van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Veiligheid (JenV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een aantal gemeenten en verschillende organisaties zoals de Federatie Opvang (FO), de Centra voor Seksueel Geweld (CSG's), het landelijk netwerk Veilig Thuis, politie en het Openbaar Ministerie (OM).

---

<sup>1</sup> De aanpak van huiselijk geweld op de BES-eilanden, Regioplan, Amsterdam, 2014.

## **Hoofdstuk I Doelstellingen, begripsomschrijvingen, gelijkheid en non-discriminatie, algemene verplichtingen**

### **I.1. Mensenrechten en emancipatie**

Het Verdrag is een mensenrechtenverdrag. Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld schenden immers de rechten en de integriteit van mensen. Vrouwen worden, aldus het Verdrag, disproportioneel getroffen door huiselijk geweld. Het Verdrag sluit aan bij andere internationale verdragen en resoluties die Nederland heeft ondertekend, in het bijzonder het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van de Verenigde Naties (VN)<sup>2</sup>, Doel vijf van de Sustainable Development Goals 2015 - 2030 en de resolutie 71/170 van de VN<sup>3</sup> uit 2016. Het Verdrag legt een duidelijke link tussen mensenrechten, gelijkheid tussen vrouwen en mannen en het voorkomen van geweld tegen vrouwen / huiselijk geweld (zie ook de artikelen 1.1, 4.1, 4.2 en 12 van het Verdrag). Voor de uitbanning van deze vormen van geweld is het van belang om de positie van vrouwen te versterken en discriminatie tegen te gaan. Hiervan gaat een preventieve werking uit.

In Nederland is het bevorderen van gelijke behandeling vastgelegd in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet. Dit artikel is een algemene bepaling die de overheid verbiedt om haar burgers te discrimineren. Om het recht op gelijke behandeling te garanderen tussen burgers onderling is de in artikel 1 van de Grondwet benoemde norm in een aantal wetten uitgewerkt, zoals de Algemene Wet Gelijke Behandeling, de Wet Gelijke Behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, de Wet Gelijke Behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en de Wet Gelijke Behandeling van mannen en vrouwen.

Het belang van mensenrechten in Nederland is onomstreden. Zij maken onlosmakelijk onderdeel uit van onze democratische rechtsstaat en dat is in het belang van velen. Dit belang wordt tot uitdrukking gebracht in de Grondwet, de mensenrechtenverdragen waaraan Nederland zich heeft gebonden, (lagere) wetgeving, beleid en instituties. Een overzicht hiervan is weergegeven in het Nationaal Actieplan Mensenrechten uit december 2013<sup>4</sup>, dat uiteenzette op welke wijze invulling wordt gegeven aan de overheidstaak om de mensenrechten in Nederland te beschermen en te bevorderen, welke concrete doelstellingen en prioriteiten het toenmalige kabinet daarbij stelde en de rol die andere organen, instellingen en burgers hebben bij de realisering van mensenrechten in Nederland. Het doel van het genoemde actieplan is om de implementatie van mensenrechten in Nederland meer systematisch te bewaken en te bevorderen. Het huidige kabinet treft voorbereidingen voor het opstellen van een nieuw actieplan.

Daarnaast voert de overheid een emancipatiebeleid gericht op gelijke behandeling en de versterking van de positie van vrouwen. Ook gaat het om de gelijke rechten van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgender- en interseksepersonen (lhbti's). De afgelopen jaren lag daarbij het accent op economische zelfstandigheid, vrouwen naar de top, gelijk loon en sociale veiligheid van vrouwen, de sociale acceptatie van lhbti's, met de nadruk op sociale veiligheid en met accenten op de acceptatie in biculturele en religieuze gemeenschappen en onder jongeren.

De nieuwe emancipatienota 2018 – 2021 van de overheid bouwt hierop voort. In deze nota gaat het om drie samenhangende thema's waarop zich stevige knelpunten voordoen: arbeidsmarkt, sociale veiligheid en acceptatie en genderdiversiteit en gelijke behandeling.

De overheid streeft ten eerste naar gelijkheid tussen mannen en vrouwen op het gebied van arbeid en inkomen. Het gaat dan om de volgende onderwerpen: financiële onafhankelijkheid van vrouwen, betere doorstroming van vrouwen naar hogere functies en het bestrijden van de loonkloof tussen mannen en vrouwen. Daarnaast streeft de overheid naar sociale veiligheid en

---

<sup>2</sup> Aanbeveling 19 (uit 1992) en aanbeveling 35 (uit 2017) van dit verdrag gaan specifiek in op geweld tegen vrouwen.

<sup>3</sup> *Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: domestic violence*, 19 december 2016.

<sup>4</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2013 – 2014, 33 826, nr. 1.

acceptatie van alle burgers: minder intimidatie en geweld tegen vrouwen en meer sociale acceptatie en sociale veiligheid voor lhbtqi-personen. Ten slotte gaat het om de vrijheid van burgers om hun identiteit zelf vorm te geven, zonder opgelegde gendernormen en zonder ongelijke behandeling. Focus ligt daarbij op de representatie van vrouwen en lhbtqi-personen in de media, ruimte voor genderdiversiteit voor kinderen en jongeren en het versterken van gelijke behandeling en emancipatie van lhbtqi's. In de nota wordt een reeks van maatregelen geschetst op de genoemde terreinen.

## **I.2. Reikwijdte, begrippen en gendersensitief beleid**

Het Verdrag is van toepassing op alle vormen van geweld tegen vrouwen, inclusief huiselijk geweld dat vrouwen disproportioneel treft. Daarnaast kan het Verdrag worden toegepast op alle slachtoffers van huiselijk geweld, dus ook mannen.

Ook in Nederland komen de verschillende vormen van geweld die in het Verdrag worden genoemd voor. Daarbij verkeert het slachtoffer – om welke reden dan ook – in een afhankelijke positie ten opzichte van de geweldpleger en beschikt over onvoldoende mogelijkheden om deze ongelijke machtssituatie te doorbreken. Daarbij kan het gaan om afhankelijkheid binnen huiselijke of familiekring, om relationele afhankelijkheid (bijvoorbeeld tussen partners of ex-partners, of tussen ouders en kinderen), om economische afhankelijkheid of om een combinatie daarvan. Ook kan het gaan om afhankelijkheid van een professional (binnen of buiten een instelling). Vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties zijn (ex-)partnergeweld, kindermishandeling, ouderenmishandeling, oudermishandeling, eergeerelateerd geweld, huwelijksdwang en achterlating, vrouwelijke genitale verminking (VGV) en mensenhandel. Al deze vormen van geweld zijn strafbaar op basis van het Wetboek van Strafrecht (zie verder de hoofdstukken V en VI). Daarnaast kunnen bestuursrechtelijke maatregelen worden genomen tegen de pleger of familierechtelijke maatregelen om kinderen te beschermen tegen hun ouders.

Het Nederlandse beleid richt zich op alle slachtoffers en alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties en is daarom sekseneutraal geformuleerd. Er is geen sprake van een aparte aanpak van geweld tegen vrouwen. In de afgelopen jaren heeft het VN-vrouwenrechtencomité kritische vragen gesteld over deze sekseneutrale aanpak. Ook een aantal non-gouvernementele organisaties (ngo's) en het College voor de Rechten van de Mens wijzen op het feit dat Nederland geen expliciet gendersensitief beleid voert.

In de visie van de Nederlandse overheid speelt gender een belangrijke rol bij het ontstaan en voortbestaan van het geweld, naast andere factoren als leeftijd, opleiding, etniciteit en seksuele voorkeur. Dit betekent dat in beleid en uitvoering aandacht moet zijn voor deze factoren. Bij gender gaat het dan om verschillen in (machts)positie van vrouwen en mannen en relevante stereotiepe sociaal-culturele rolpatronen en –verwachtingen. Ook is het belangrijk kennis te hebben van de feiten, bijvoorbeeld dat het vooral vrouwen zijn die slachtoffer zijn van (ex-)partnergeweld en seksueel geweld. Daarnaast gaat het om maatwerk, gelet op de vele verschillende vormen van het geweld. Wanneer een meisje (of een jongen) onder invloed raakt van een zogenaamde loverboy vraagt dit om een andere aanpak dan wanneer het gaat om stalking door een volwassen ex-partner.

In 2013 heeft het toenmalige kabinet een genderscan laten uitvoeren. Het eindrapport hierover<sup>5</sup> laat zien dat er zeker nog winst te behalen valt op dit gebied. De uitkomsten zijn in 2015 met gemeenten, Veilig Thuis-organisaties, politie en OM besproken. Men had vooral behoefte aan concrete handvatten hoe in de dagelijkse praktijk met gender om te gaan. Daarom is er een toolkit<sup>6</sup> voor professionals en gemeenten ontwikkeld met onder andere een factsheet over gendersensitief werken, een methodiek voor casusbespreking en een handreiking voor gemeenten. Deze toolkit is gepresenteerd op een bijeenkomst in 2016 en verspreid onder de betrokken organisaties. In het nieuwe actieprogramma *Geweld hoort nergens thuis* van de overheid en de

---

<sup>5</sup> *Genderscan aanpak huiselijk geweld. Eindrapport*, Regioplan. Amsterdam, december 2013.

<sup>6</sup> *Voorbij vooroordelen en stereotypen*, Regioplan, Movisie en Atria, 2016.

VNG, dat in april 2018 is gelanceerd (zie verder hoofdstuk II.2), wordt geconstateerd dat partnergeweld niet los kan worden gezien van de (relationele) context en de opvattingen over mannen- en vrouwenrollen en verwachtingen ten opzichte van elkaar. Bij de verdere uitvoering van dit programma wordt nagegaan hoe we in dat kader een gendersensitieve aanpak verder kunnen versterken, onder andere met behulp van voornoemde toolkit.

De definities uit het Verdrag over geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld en gender sluiten aan bij de definities die door de overheid worden gebruikt en worden door de overheid onderschreven. In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) is huiselijk geweld omschreven als lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld of bedreiging daarmee door een familielid, een huisgenoot, de echtgenoot of voormalig echtgenoot of een mantelzorger. In de Jeugdwet van 2015 is kindermishandeling als volgt gedefinieerd: elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel (zie verder over de Wmo en Jeugdwet hoofdstuk II.1.).

In deze rapportage wordt, afhankelijk van het onderwerp, wisselend gebruik gemaakt van de termen 'geweld in afhankelijkheidsrelaties', 'geweld tegen vrouwen', 'huiselijk geweld' en 'geweld in huiselijke kring'.

Artikel 1.1.c van het Verdrag vraagt om een samenhangend en integraal beleid om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld uit te bannen. Het Nederlandse beleid wordt in de volgende hoofdstukken nader uiteengezet. Hoewel het Verdrag uiteraard ook van toepassing is op andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties (zoals kindermishandeling en ouderenmishandeling) beperkt deze rapportage zich tot de vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (zowel fysiek, psychisch als seksueel) waaronder eergereleerd geweld, huwelijksdwang en achterlating, vrouwelijke genitale verminking en mensenhandel (inclusief loverboys), waarbij in het beleid geen onderscheid wordt gemaakt naar sekse, afkomst, religie, leeftijd et cetera (zie artikel 4.3. van het Verdrag). Waar relevant en nodig wordt aangegeven op welke manier daarbij rekening wordt gehouden met gender(aspecten) of wanneer activiteiten specifiek gericht zijn op vrouwelijke slachtoffers (inclusief jonger dan 18 jaar). Ook wordt specifiek ingegaan op kinderen als getuigen van huiselijk geweld (zie hoofdstuk IV.4).

### **I.3. Verplichtingen van de staat en zorgvuldigheid**

Artikel 5.1. van het Verdrag vraagt de partijen zich te onthouden van elke betrokkenheid bij daden van geweld tegen vrouwen en erop toe te zien dat de autoriteiten van de staat, ambtenaren, agenten, instellingen en andere actoren die optreden namens de staat in overeenstemming met deze verplichting handelen.

In verschillende wet- en regelgeving is vastgelegd wat te doen bij geweld van professionals jegens cliënten. Hieronder valt onder andere lichamelijk, geestelijk en seksueel geweld. In de Jeugdwet is in artikel 4.1.8 geregeld dat onmiddellijk melding moet worden gedaan bij de inspectie voor de gezondheidszorg en jeugd in oprichting wanneer er sprake is van geweld bij de verlening van jeugdhulp, de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel of bij jeugdreclassering.

Vanuit de Wmo 2015 is geregeld dat geweld bij de verstrekking van een voorziening onmiddellijk moet worden gemeld bij de betreffende gemeente (die toezichthouder is).

Ten slotte is in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) voorgeschreven dat geweld in de zorgrelatie onmiddellijk moet worden gemeld aan de inspectie voor de gezondheidszorg en jeugd in oprichting.

Wat betreft artikel 5.2. van het Verdrag voorziet de Nederlandse wetgeving in een duidelijk en adequaat algemeen wettelijk kader waarbinnen de door het Verdrag gediende bepalingen tot hun recht kunnen komen. Uitgangspunt daarbij is dat de strafrechtelijke procedure het leed en de schade van het slachtoffer niet mogen vergroten. De Nederlandse wetgeving en de uitvoering van het strafrecht zijn zodanig ingericht dat zij voorzien in een adequate bescherming van slachtoffers



tegen secundaire victimisatie, dat wil zeggen het voorkomen dat een slachtoffer door diens bejegening tijdens het strafproces opnieuw getraumatiseerd wordt.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van slachtoffers richt zich op alle slachtoffers, ongeacht hun sekse. Ook is in de Nederlandse wetgeving en de aanwijzingen van het OM geregeld dat slachtoffers worden geïnformeerd over de invrijheidsstelling van verdachten en veroordeelden. Slachtoffers ontvangen ook informatie over definitieve invrijheidstelling, verlof en ontsnapping. Het Wetboek van Strafvordering bevat regels voor de officier van justitie (en in diens verlengde de politie) en de rechter om slachtoffers zorgvuldig te bejegenen (artikelen 51aa respectievelijk 288a, tweede lid, Wetboek van Strafvordering). Ook bevatten verschillende aanwijzingen van het OM instructies over de rechten, bejegening en zorg voor slachtoffers.

## Hoofdstuk II Integraal beleid en gegevens verzamelen

Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld zijn voor de Nederlandse overheid volstrekt onaanvaardbaar. Bij de aanpak daarvan gaat het om alle vormen van dit geweld, ongeacht leeftijd, sekse, etniciteit en sociaal economische status. Het Nederlandse beleid richt zich op een integrale aanpak van alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties op basis van de drie P's die het Verdrag onderscheidt: prevention, protection en prosecution. Focus van de afgelopen jaren was om voor een goed werkend stelsel te zorgen dat doet wat het moet doen: geweld in huiselijke kring voorkomen, het zo vroeg mogelijk signaleren en stoppen. Dit is niet eenvoudig. Het vraagt om een stevige gezamenlijke aanpak van alle betrokken partijen: rijk, gemeenten, professionals en hun organisaties, ngo's, kennisinstituten en niet in de laatste plaats ervaringsdeskundigen (zowel slachtoffers als plegers). Ook vraagt het om samenwerking tussen alle betrokkenen op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Dat is nodig om de zogenaamde zorg- en veiligheidsketen, die verschillend georganiseerd zijn, met elkaar te kunnen verbinden.

In dit hoofdstuk wordt dit beleid uiteengezet. Eerst worden in paragraaf II.1. het wettelijk kader, de coördinatie van het beleid, de betrokken adviesorganen, de samenwerking met ngo's en het maatschappelijk middenveld en de financiële middelen besproken. Vervolgens wordt in paragraaf II.2. de uitvoering van het beleid geschetst, voor zover dit niet aan de orde komt in de overige hoofdstukken hierna. Ten slotte wordt in paragraaf II.3. dit hoofdstuk afgerond met een overzicht van de dataverzameling, onderzoek en bevolkings- en prevalentieonderzoeken.

### II.1. Algemeen

#### II.1.1 Wettelijk kader

De aanpak van huiselijk geweld (dat vrouwen disproportioneel treft) is stevig verankerd in wetgeving. De Wmo 2015, de Jeugdwet (sinds 2015), de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (hierna: Wet meldcode, sinds 1 juli 2013 en per 1 juli 2017 aangescherpt, de aanscherping gaat op 1 januari 2019 in), de Wet tijdelijk huisverbod (sinds 1 januari 2009) en de Europese richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (1 april 2017 in werking getreden) regelen wettelijk een aantal verschillende aspecten om geweld in huiselijk kring aan te pakken. Daarnaast worden er in de hoofdstukken V, VI en VII de uitvoering van de overige wet- en regelgeving op het gebied van strafrecht, materieel recht en migratie en asiel besproken.

In de Wmo 2015 is aan het begrip maatschappelijke ondersteuning toegevoegd het element van 'veiligheid' in de gemeente. De overheid acht dit van belang, omdat het gevoel van veiligheid voor ingezetenen een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de mogelijkheid tot participatie. Het gaat hierbij om veiligheid in de zin van 'vrij zijn' van het risico op geweld binnen de huiselijke kring; er moet voor iedereen in de thuissituatie – en als dat niet kan, elders – een veilige plek zijn. De term ziet niet op veiligheid in justitiële zin. Samen met de Jeugdwet regelt de Wmo 2015 één Advies- en Meldpunt voor Huiselijk geweld en Kindermishandeling voor alle slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling, genaamd Veilig Thuis<sup>7</sup>. Deze samenvoeging heeft tot doel om meer samenhang in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling te bewerkstelligen. In de Wmo 2015 zijn de wettelijke taken voor de Veilig Thuis-organisaties opgenomen. Ten slotte regelt de Wmo de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld, inclusief de landelijke toegankelijkheid hiervan (een persoon die veilige opvang nodig heeft moet ook in een andere dan zijn of haar gemeente terecht kunnen). Er zijn 35 gemeenten aangewezen, de zogenaamde centrumgemeenten vrouwenopvang. Ook zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel (het betreft mensen die een beroep doen op de beschermingsregeling opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire).

---

<sup>7</sup> Het gaat om een samenvoeging van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en het Steunpunt Huiselijk Geweld. Er is een landelijk dekkend netwerk van 26 Veilig Thuis-organisaties. Zie verder paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk en hoofdstuk IV.6.

In de Jeugdwet gaat het onder meer om het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij of zij opgroeit.

Voor de wijze waarop het toezicht door gemeenten is geregeld wordt verwezen naar bijlage 2 van deze rapportage.

Sinds 1 juli 2013 zijn professionals volgens de Wet meldcode verplicht een meldcode te gebruiken bij vermoedens van geweld in huiselijke kring. De meldcode geldt voor de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie. De meldcode richt zich op huiselijk geweld en kindermishandeling, daaronder ook begrepen seksueel geweld, VGV, eengerelateerd geweld, oudermishandeling (kind-oudergeweld), ouderenmishandeling (waaronder ook financieel misbruik) en huwelijksdwang. De wettelijke verplichting voor organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaren een meldcode vast te stellen en kennis bij medewerkers te bevorderen, heeft tot doel beroepskrachten te ondersteunen in het oppakken van signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Een meldcode bevat onder andere een stappenplan. Dit stappenplan leidt de beroepskracht stap voor stap door het proces vanaf het moment dat hij of zij signaleert tot aan het moment dat hij of zij eventueel een beslissing neemt over het doen van een melding. De stappen maken de beroepskracht duidelijk wat er van hem of haar wordt verwacht bij signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling en hoe hij of zij, rekening houdend met zijn beroepsgeheim, op een verantwoorde wijze komt tot een besluit over het al dan niet doen van een melding. In de meldcode is ook aandacht voor kinderen in de vorm van een kindcheck (zie verder hoofdstuk IV.4.).

In 2017 heeft de overheid de minimumeisen waaraan de meldcode moet voldoen, aangepast. Vanaf 1 januari 2019 geldt ook de eis dat elke organisatie die onder de meldcode valt, over een afwegingskader beschikt dat in stap vier<sup>8</sup> van de meldcode moet worden toegepast. Hiermee kunnen professionals beoordelen of er sprake is van (een vermoeden van) ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling. Blijkt uit de afweging die wordt gemaakt aan de hand van het afwegingskader in stap vier, dat er sprake is van (een vermoeden van) ernstig huiselijk geweld of ernstige kindermishandeling, dan wordt van de professional verwacht dat hij dit in stap vijf meldt bij Veilig Thuis. Het doel hiervan is dat (vermoedens van) ernstig huiselijk geweld en ernstige kindermishandeling bij Veilig Thuis bekend zijn. En dat Veilig Thuis een veiligheidstoets kan uitvoeren: bij iedere melding voert Veilig Thuis een triage uit binnen vijf werkdagen en doet daarna, indien nodig, verder onderzoek. Zie verder over de meldcode paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk en hoofdstuk III.3.

De Wet Tijdelijk Huisverbod - die valt onder het bestuursrecht - maakt het mogelijk om door de burgemeester een huisverbod te laten opleggen aan degene van wie een (ernstige) dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Het verbod houdt in dat de pleger van huiselijk geweld (de 'uithuisgeplaatste') gedurende een bepaalde periode zijn woning niet mag betreden en ook geen contact mag opnemen met zijn huisgenoten (echtgeno(o)t (e), partner of kinderen). Het opleggen van een huisverbod strekt ertoe om in de gegeven noodsituatie escalatie van het geweld te voorkomen en hulp te bieden aan zowel slachtoffer als pleger. Het huisverbod bestaat naast de mogelijkheden die er in het strafrechtelijk traject zijn om in geval van huiselijk geweld een contactverbod op te leggen (zie verder paragraaf 2.5 van dit hoofdstuk en hoofdstuk V).

De Europese richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten<sup>9</sup> regelt dat alle slachtoffers (ook van huiselijk geweld) in de Europese Unie dezelfde rechten hebben. Met de inwerkingtreding op 1 april 2017 in Nederland is een aantal nieuwe rechten voor slachtoffers opgenomen in het Wetboek van Strafvordering:

- Slachtoffers worden door de politie of de officier van justitie doorverwezen naar slachtofferhulp.
- Slachtoffers worden bij het eerste contact met de politie geïnformeerd over hun rechten en over beschikbare hulp.
- Slachtoffers hebben recht op meer informatie over de aanvang en de voortgang van de zaak.

---

<sup>8</sup> Bij stap vier gaat het om het wegen van het geweld.

<sup>9</sup> Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van Europa van 25 oktober 2012.

- Slachtoffers hebben recht op informatie over de invrijheidsstelling of ontsnapping van een verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt, of van een veroordeelde. Dit recht is niet langer beperkt tot slachtoffers van spreekrechtwaardige delicten. Ook worden slachtoffers desgewenst geïnformeerd over maatregelen die zijn getroffen voor hun bescherming in geval van invrijheidsstelling of ontsnapping van een verdachte of veroordeelde.
- Slachtoffers die de Nederlandse taal niet of onvoldoende begrijpen, kunnen vragen om een schriftelijke vertaling van de bevestiging van de aangifte, van zaaksinformatie en van processtukken.
- Slachtoffers mogen zich tijdens het voorbereidend onderzoek en de terechtzitting laten bijstaan door een advocaat, een wettelijk vertegenwoordiger en een persoon naar keuze. Bijstand door een advocaat mag niet worden geweigerd.
- Slachtoffers krijgen een individuele beoordeling om hun beschermingsbehoeften te bepalen en zo nodig maatregelen te treffen.
- Familieleden van slachtoffers krijgen recht op bescherming en slachtofferhulp. (Zie verder paragraaf 2.5 van dit hoofdstuk en hoofdstuk V en VI).

### *II.1.2 Coördinatie*

In Nederland vervult het Ministerie van VWS de coördinerende rol op het terrein van de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Dit houdt onder andere in dat dit ministerie partijen bij elkaar brengt om maatregelen op elkaar af te stemmen, het landelijke beleid te implementeren en de Nederlandse aanpak periodiek te monitoren en te evalueren.

Daarbij werkt VWS ten eerste samen met de andere departementen die van belang zijn voor de aanpak. Het gaat hier om de ministeries van JenV, OCW, SZW, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Buitenlandse Zaken (BuZa). VWS legt samen met de relevante ministeries verantwoording af aan de Tweede Kamer door middel van voortgangsrapportages.

Daarnaast spelen de gemeenten een cruciale rol, gelet op hun verantwoordelijkheden vanuit de Wmo 2015, de jeugdwet en ook de participatiewet<sup>10</sup>. Wat betreft de aanpak van huiselijk geweld zijn 35 centrumgemeenten verantwoordelijk voor de regie en het organiseren van de opvang voor alle 380 gemeenten in Nederland. De overheid werkt nauw samen met deze gemeenten en de VNG. Om het beleid op lokaal, regionaal en landelijk niveau samen te brengen en te coördineren is er regelmatig overleg tussen de gemeenten / VNG onderling en tussen de gemeenten, VNG en de overheid<sup>11</sup>.

Het ministerie van JenV werkt in de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld samen met de organisaties die onder haar verantwoordelijkheid vallen, onder andere het OM, de politie, reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de Jeugdbescherming.

Ten slotte onderhoudt de overheid contacten met een aantal wettelijke adviesorganen, te weten het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen (NRM), de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

### *II.1.3 Adviesorganen*

Nederland kent een aantal bij wet geregelde onafhankelijke adviesorganen die (ook) adviseren over de aanpak van geweld tegen vrouwen / huiselijk geweld.

Het College voor de Rechten van de Mens (sinds 1 oktober 2012) belicht, bewaakt en beschermt mensenrechten, bevordert de naleving daarvan (inclusief gelijke behandeling) in praktijk, beleid en wetgeving en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland.

In de afgelopen jaren heeft dit College aandacht gevraagd voor verschillende onderwerpen die te

<sup>10</sup> Deze wet regelt de verantwoordelijkheid van gemeenten om er voor te zorgen dat iedereen die kan werken aan de slag gaat en daarbij waar nodig en noodzakelijk ondersteuning wordt geboden. Per 1 januari 2015 is deze wet van kracht geworden.

<sup>11</sup> Vier keer per jaar is er een ambtelijk overleg, twee keer per jaar is er een wethoudersoverleg. Daarnaast zijn er regelmatig bestuurlijke overleggen tussen overheid en VNG/gemeenten.

maken hebben met discriminatie van vrouwen, waaronder de aanpak van geweld tegen vrouwen en het belang van het Verdrag van Istanbul, de problemen rond de opvang van slachtoffers, vrouwenhandel, politieke participatie, economische zelfstandigheid, discriminatie op de arbeidsmarkt, zwangerschapsdiscriminatie, ongelijke beloning en de noodzaak om vooroordelen uit te bannen. Ook voor de aanpak van huiselijk geweld op Caribisch Nederland vraagt het College aandacht.

Sinds 2000 kent Nederland een Nationaal Rapporteur, aanvankelijk aangesteld voor mensenhandel. In 2009 kwam daar het thema kinderpornografie bij en dat is in 2013 vervolgens uitgebreid naar seksueel geweld tegen kinderen. Sindsdien is de officiële benaming Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM). De Nationaal Rapporteur wordt gefinancierd door de overheid en treedt op als volledig onafhankelijk rapporteur. Hij rapporteert aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. Verder monitort hij de effecten van het beleid dat op deze terreinen wordt gevoerd en doet aanbevelingen om de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te verbeteren. De Nationaal Rapporteur wordt ondersteund door een stafbureau van 14 medewerkers. Dit zijn met name (wetenschappelijk opgeleide) onderzoekers.

De Nationale ombudsman ziet toe op het behoorlijk handelen van de overheid en behandelt klachten van burgers over de overheid. Daarnaast kent hij een onderzoeksagenda. In het kader daarvan heeft hij in 2017 een rapport over vrouwen in de vrouwenopvang uitgebracht (zie verder paragraaf 2.4 van dit hoofdstuk).

De Kinderombudsman bevordert dat de kinderrechten in Nederland nageleefd worden. Het VN-Kinderrechtenverdrag is daarvoor richtlijn. Kinderen hebben recht op bescherming tegen kindermishandeling. In dat kader heeft zij in 2017 een rapport uitgebracht over de gemeentelijke inzet voor preventie van kindermishandeling.

#### *II.1.4 Non-gouvernementele organisaties en het maatschappelijk middenveld*

In Nederland spelen ngo's en het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol bij de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Uiteraard werkt de overheid nauw daarmee samen.

Bij het maatschappelijk middenveld gaat het om veel verschillende organisaties. Een greep hieruit:

- branche- en beroepsorganisaties vanuit bijvoorbeeld zorg en ondersteuning, onderwijs, kinderopvang, zoals de FO, de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering der Geneeskunst (KNMG), de PO-raad (sectororganisatie primair onderwijs), het landelijk Netwerk Veilig Thuis;
- kennisinstututen, zoals het landelijk instituut voor het sociale domein Movisie, het Nederlands Jeugdinstituut, het kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis Atria en het expertisecentrum gezondheidsverschillen Pharos;
- organisaties / platforms gericht op specifieke vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, zoals het landelijk coördinatie- en expertisecentrum mensenhandel (CoMensha), het landelijk knooppunt huwelijksdwang en achterlating (LKHA) en het Platform 'Eer en Vrijheid', dat is opgericht voor professionals en vrijwilligers om kennis te delen en te netwerken.

Daarnaast wordt samengewerkt met ngo's zoals Stichting Zijweg (voor slachtoffers van huiselijk geweld), Femmes for Freedom (onder andere voor huwelijksdwang), Federatie van Somalische Associaties Nederland (FSAN, voor VGV), Defence for Children, Augeo (een organisatie die professionals ondersteunt bij de aanpak van kindermishandeling), de Jongerentaskforce van Augeo en de Nederlandse Vrouwenraad (NVR).

Verder ondersteunt het ministerie van OCW ngo's en andere organisaties die zich inzetten tegen geweld tegen vrouwen. In 2017 is besloten om acht allianties op het terrein van gender- en lhbt-emancipatie subsidie te verlenen (van januari 2018 – 2022). Van deze allianties houden er twee zich expliciet bezig met gendergerelateerd geweld. Dat zijn Act4Respect en Verandering van Binnenuit.

Het doel van Act4Respect is het voorkomen van gendergerelateerd geweld bij jongeren en

jongvolwassenen. Binnen Act4Respect werken Rutgers, kenniscentrum op het gebied van seksualiteit en Atria samen met jongeren en partners uit het veld om de sociale veiligheid van vrouwen en meisjes te verbeteren, onder andere door een sociale normcampagne, deskundigheidsbevordering en ondersteuning van professionals en interventies en effectonderzoek bij risicogroepen.

Verandering van Binnenuit richt zich op het bevorderen van de acceptatie van lhbt- en gendergelijkheid binnen migranten- en vluchtelingengemeenschappen. Er is specifieke aandacht voor schadelijke traditionele praktijken zoals VGV, eerwraak en huwelijksdwang.

### *II.1.5 Financiën*

De aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties kent verschillende financieringsstromen. Ten eerste hoort hulp aan slachtoffers en de plegeraanpak bij de reguliere werkzaamheden van de betrokken professionals. Hulpverlening bijvoorbeeld kan, afhankelijk van de problematiek, gefinancierd worden vanuit de Zorgverzekeringswet<sup>12</sup> of de Wet langdurige zorg. De justitiële aanpak hoort bij het werk van de politie, OM, reclassering, de RvdK en de gecertificeerde instellingen.

De 35 centrumgemeenten vrouwenopvang ontvangen jaarlijks via de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang structureel middelen van het rijk voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld en de aanpak van huiselijk geweld. In 2016 en 2017 bedroeg dit rond de € 118 miljoen per jaar. In 2018 is dit bedrag structureel verhoogd in verband met de werkzaamheden van Veilig Thuis in het kader van de aanscherping van de meldcode (€ 11.9 miljoen in 2018 oplopend tot € 38.6 miljoen vanaf 2021). Daarnaast kunnen gemeenten vanwege de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet andere middelen voor hulp, ondersteuning en zorg inzetten.

Ook wordt incidenteel vanuit de Rijksoverheid middelen aan gemeenten ter beschikking gesteld. In 2016 en 2017 is in totaal € 4.2 miljoen aan 16 gemeenten uitgekeerd als financiële overbrugging om gezamenlijk een landelijk dekkend netwerk van Centra Seksueel Geweld (CSG's) te realiseren en om het hulpaanbod voor slachtoffers van seksueel geweld structureel te borgen in het gemeentelijk zorg- en ondersteuningsaanbod.

Ten slotte hebben de ministeries betrokken bij de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties – VWS, JenV, OCW, SZW – middelen op de jaarlijkse begroting gereserveerd voor onder meer projecten, pilots, ontwikkeling van instrumenten, kennis en onderzoek uitgevoerd door onder andere ngo's en het maatschappelijk middenveld (waaronder justitieorganisaties, landelijke hulpverleningsorganisaties en kennisinstututen).

## **II.2. Uitvoering**

In november 2016 bracht de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik<sup>13</sup> haar eindrapport 'Ik kijk niet weg' uit. In diezelfde periode kwam de Kring van Veiligheid<sup>14</sup> met haar manifest 'Huiselijk geweld te lijf'. Belangrijkste rode draad van beide publicaties is dat er in de afgelopen jaren veel tot stand is gebracht, maar dat we er nog niet zijn. Ondanks stevige inzet en talloze verbeteringen zijn de resultaten nog onbevredigend. Het ontbreekt volgens de rapporten aan een substantiële vermindering van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Een intensieve en integrale samenwerking wordt noodzakelijk gevonden. Beide pleitten daarom voor een nationaal meerjarig programma, met als belangrijk uitgangspunt dat het een gezamenlijk programma van gemeenten

---

<sup>12</sup> Iedereen in Nederland moet verplicht een basisverzekering voor zorg (basispakket) afsluiten. De Rijksoverheid bepaalt wat er in het basispakket zit. Het gaat om medische zorg waar iedereen recht op heeft. De overheid stelt ook de hoogte van het eigen risico (het bedrag dat iemand eerst moet betalen bij gebruik van zorg, daarna betaalt de zorgverzekeraar de kosten) en de hoogte van de zorgtoeslag (een tegemoetkoming in de zorgkosten) vast. Voor bepaalde zorg geldt geen eigen risico, zoals huisartsenzorg of verloskundige zorg. De overheid bepaalt ook voor welke zorg een eigen bijdrage moet worden betaald. Dit staat los van het eigen risico.

<sup>13</sup> Deze Taskforce (2012 – 2016) is in het kader van het Actieplan 'Kinderen veilig' ingesteld door de overheid met als doel het onderwerp kindermishandeling op de agenda's van bestuurders, managers en professionals te zetten.

<sup>14</sup> De Kring van Veiligheid bestaat uit een aantal sleutelfiguren van organisaties zoals de BlijfGroep (vrouwenopvang), Stichting Zijweg, het OM en Humanitas, een vrijwilligersorganisatie voor maatschappelijke dienstverlening en samenlevingsopbouw.

en Rijk moet zijn, dat de lokale, regionale en nationale praktijk ondersteunt en versterkt, met veel aandacht voor leren van elkaar. Een praktijk die zich richt op duurzame veiligheid.

Op basis van deze adviezen is vervolgens gewerkt aan een dergelijk programma. In april 2018 is door VWS, JenV, de VNG en in samenwerking met OCW en SZW (onder een nieuw kabinet) *Geweld hoort nergens thuis* (2018-2020) gelanceerd. Met dit actieprogramma wil de overheid huiselijk geweld en kindermishandeling terugdringen, de schade van geweld beperken en zo de cirkel van geweld, de overdracht van generatie op generatie, doorbreken. Daarvoor is op lokaal, regionaal en nationaal niveau een goede samenwerking nodig vanuit meerdere disciplines (multidisciplinair) en gericht op het hele gezin of alle direct betrokkenen en het sociale systeem (systeemgericht). Het programma kent drie actielijnen, te weten *eerder en beter in beeld, duurzaam oplossen en specifieke groepen*. Daarnaast wordt er een onderzoeksprogramma opgezet onder leiding van een adviescommissie. Dit programma richt zich onder andere op het ontwikkelen van een systematiek van outcome-monitoring. Naast het onderzoeksprogramma komt er een effectmonitor waarmee de impact van de inzet van de betrokken organisaties, professionals en overheden wordt gemonitord. Er worden extra financiële middelen ter beschikking gesteld voor de uitvoering van het programma.

Het actieprogramma bouwt voort op het beleid van de afgelopen jaren. In 2016 en 2017 lag het accent van het beleid van de overheid op het versterken van het beleid en de praktijk, vooral op lokaal en regionaal niveau. De belangrijkste acties uit die jaren worden hieronder samengevat en op hoofdlijnen uiteengezet.

#### *II.2.1 Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*

In 2015 is een quick scan uitgevoerd naar het gebruik van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling<sup>15</sup>. Uit deze quick scan komt naar voren dat de bekendheid van professionals met de meldcode over het algemeen (zeer) goed is. De bekendheid en het gebruik van de kindcheck is nog onvoldoende. De ondervraagde professionals hebben aangegeven dat ze behoefte hebben aan gesprekstechnieken. Door de inspectie Veiligheid en Justitie is gekeken naar de toepassing van de Wet meldcode bij onder andere de justitiële instellingen en reclasseringsorganisaties. De inspectie constateert dat nog niet alle organisaties voldoen aan de genoemde wet en het uitvoeringsbesluit.

Daarnaast werden er vanuit het maatschappelijk middenveld, de NRM en de Tweede Kamer voorstellen gedaan om het gebruik van de meldcode te verbeteren en aan te scherpen. Dit heeft geleid tot een aantal maatregelen. Naast blijvend investeren in de deskundigheidsbevordering en in opleiding en bij- en nascholing (zie verder hoofdstuk III.4.), het doorbreken van de handelingsverlegenheid bij professionals en de implementatie van de kindcheck (voor professionals die werken met volwassenen met als doel na te gaan of het kind of de kinderen veilig zijn, zie verder onder IV.7.), is de belangrijkste maatregel van de afgelopen periode de aanscherping van de meldcode (zie paragraaf 1.1 van dit hoofdstuk). De verdere uitvoering en implementatie van deze maatregelen - en de ondersteuning van de professionals daarbij - worden voortgezet in eerder genoemd actieprogramma.

#### *II.2.2 Veilig Thuis*

Vanaf de start van Veilig Thuis op 1 januari 2015 is door de overheid, gemeenten en de 26 Veilig Thuis-organisaties veel geïnvesteerd in het versterken, verbeteren en doorontwikkelen van deze relatief jonge organisaties. De toenmalige Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg<sup>16</sup> hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. Zij voeren het toezicht uit op het functioneren van Veilig Thuis. Dit heeft geleid tot verschillende rapporten in 2016 en 2017 met een aantal verbeterpunten. Om te komen tot een goed functionerend Veilig Thuis is een aantal maatregelen genomen. Zo hebben gemeenten de afgelopen jaren extra middelen ter beschikking gesteld. Daarnaast is met financiering van VWS en JenV het VNG-project 'Veilig Thuis – de basis op orde' uitgevoerd (februari 2016 – 1 juli 2017). Vervolgens is er door het Landelijk Netwerk Veilig Thuis een Meerjarenuitvoeringsprogramma opgesteld dat met financiering van VWS is gestart in

<sup>15</sup> BMC, november 2015.

<sup>16</sup> Per 1 oktober 2017 zijn deze twee inspecties gefuseerd tot de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting.

juli 2017 en loopt tot eind 2020. Verder is door politie, Veilig Thuis en het OM hard gewerkt aan de verbetering van de politiemeldingen aan Veilig Thuis. Ten slotte heeft Veilig Thuis met de aanscherping van de meldcode (zie paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk) een nieuwe rol gekregen, de zogenaamde radarfunctie (regievoering en monitoring). Hiervoor zijn vanaf 2018 structureel extra middelen ter beschikking gesteld aan de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang (zie paragraaf 1.5 van dit hoofdstuk).

Voor meer informatie over Veilig Thuis wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk en hoofdstuk IV.3.

In 2016 is het Landelijk Netwerk Zorg en Straf huiselijk geweld en kindermishandeling ontstaan. Dit netwerk wordt gevormd door justitiepartijen die betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, zoals het OM, politie, RvdK, Raad voor de Rechtspraak en de reclassering en het Landelijk Netwerk Veilig Thuis. Doel van het Landelijk Netwerk Zorg en Straf is te komen tot een duurzame toestand van continu verbeterende organisaties die in samenhang optimaal ondersteunend zijn aan de samenwerkende vakmensen in de gezinnen en daaromheen. Sinds 2016 hebben verschillende verbeterlagen uitvoering gekregen, zoals de ontwikkeling van de Handreiking *Samenwerken bij strafbare kindermishandeling* (1 november 2017, te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)) en de eerder genoemde verbetering van de politiemeldingen aan Veilig Thuis.

### *II.2.3 Regioaanpak Veilig Thuis*

Van 2012 tot eind 2016 is met financiering van VWS door de VNG en de FO het programma 'Regioaanpak Veilig Thuis' uitgevoerd. Doel van dit programma was te komen tot een toekomstbestendig en flexibel stelsel van opvang en hulp aan slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het project kende drie sporen. Ten eerste het versterken van de aanpak bij gemeenten. Met de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang is afgesproken dat zij voor deze aanpak een regiovisie opstellen samen met de omliggende gemeenten, een samenhangend beleidsplan. Daarvoor zijn verschillende handreikingen ontwikkeld. Deze regiovisies liepen tot eind 2017 / 2018 en worden ten tijde van het schrijven van de rapportage herzien.

Ten tweede is in dit project aandacht besteed aan specifieke groepen. Dit heeft geleid tot een handreiking voor de aanpak van ouderenmishandeling en een factsheet VGV. Ook is aandacht geschonken aan kinderen in de opvang en slachtoffers van mensenhandel. Ten derde heeft de FO samen met de VNG en gemeenten gewerkt aan het versterken van de kwaliteit van het hulpaanbod (in het bijzonder de vrouwenopvang). Daarvoor zijn handreikingen ontwikkeld. Ook is een beleidskader in-, door- en uitstroom vrouwenopvang opgesteld samen met een monitor. Alle producten zijn gepresenteerd op een grote slotconferentie in december 2016. Op deze conferentie is ook de factsheet over het Verdrag van Istanbul<sup>17</sup> gepresenteerd, waarin wordt toegelicht wat het Verdrag voor Nederland – en met name voor gemeenten – betekent.

Voor een impressie van het beleid bij centrumgemeenten in 2016 – 2017 wordt verwezen naar bijlage 3 van deze rapportage.

### *II.2.4 Vrouwenopvang*

Het Toezicht Sociaal Domein / Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft in mei 2017 het rapport *Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang. (Wie) Is dat een zorg?* uitgebracht. Het rapport is gericht op de continuïteit van zorg en ondersteuning aan vrouwen en kinderen die de vrouwenopvang verlaten en het daarbij borgen van hun veiligheid. Geconcludeerd wordt dat deze groep vrouwen en kinderen in de overgang naar zelfstandigheid speciale aandacht vraagt. Het ontbreken van continuïteit in de zorg en ondersteuning kan een groot risico zijn voor terugval en daarmee ook voor de veiligheid. Daarom is het belangrijk dat ook na vertrek uit de vrouwenopvang zicht op deze vrouwen en kinderen blijft. De aanbevelingen uit het rapport richten zich op de samenwerking tussen de gemeenten, de vrouwenopvang en de ketenpartners.

---

<sup>17</sup> Zie [www.regioaanpakveiligthuis.nl](http://www.regioaanpakveiligthuis.nl).



In juli 2017 publiceerde de Nationale ombudsman *Vrouwen in de knel. Een onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang*. Hij heeft onderzocht in hoeverre de uitvoeringspraktijk van wet- en regelgeving rond sociale en financiële voorzieningen aansluit op het dagelijks leven van vrouwen die in de vrouwenopvang verblijven en daar weer uitstromen. De Nationale ombudsman noemt in zijn rapport knelpunten die spelen bij de instroom in de vrouwenopvang, tijdens het verblijf en bij de uitstroom. Volgens zijn rapport stagneert de uitstroom uit de vrouwenopvang onder andere door het gebrek aan passende huisvesting voor deze doelgroep. Daarnaast spelen er knelpunten rondom schulden en het toekennen van uitkeringen en toeslagen. De kern van het rapport is dat de knelpunten zich met name voordoen in de uitvoeringspraktijk. Aanbevolen wordt dat het ministerie van VWS de regie neemt samen met het ministerie van SZW.

Uit beide rapporten komt naar voren dat het vooral gaat om het versterken van de uitvoeringspraktijk op lokaal / regionaal niveau. Het Rijk wil daarbij ondersteunen en faciliteren. Waar het gaat om de hulpverlening bij schulden te verbeteren is met financiering van het ministerie van SZW het landelijk kennis- en ontwikkelprogramma 'Schouders eronder' ter professionalisering van de gemeentelijke schuldhulpverlening gestart. Het betreft één van de maatregelen die de overheid naar aanleiding van de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening heeft getroffen en waarvoor in totaal € 7,5 miljoen is vrijgemaakt. Ook voor bijzondere doelgroepen in de opvang zijn subsidies van SZW beschikbaar gesteld (tot en met eind 2018). Er is aan Moviera (een organisatie voor opvang en hulp bij huiselijk geweld) een subsidie toegekend om de financiële zelfredzaamheid van vrouwen in de vrouwenopvang te verbeteren. In dit project wordt door een aantal organisaties hun gezamenlijke expertise ingezet om cliënten te ondersteunen bij het voorkomen van schulden en het tegemoet zien van een financieel gezonde(re) toekomst. Daarnaast lopen met subsidie van SZW nog twee projecten in de vrouwen- en maatschappelijke opvang, die worden uitgevoerd door Fier, landelijk expertise- en behandelcentrum op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de FO. De resultaten hiervan worden in de loop van 2018 verwacht.

Met financiering van OCW wordt door de NVR en de FO het project 'De Nieuwe Toekomst' uitgevoerd. Dit project richt zich op het bevorderen van participatie en economische zelfstandigheid van vrouwen in de vrouwenopvang. Vanaf 2015 heeft het project twee keer projectsubsidie ontvangen. Uit een landelijke effectmeting in 2016 blijkt dat het project goede resultaten boekt. De helft van de deelnemers stijgt één of meerdere treden op de zogenaamde participatieladder (deze ladder brengt in beeld hoe iemand het doet over de volle breedte van re-integratie, inburgering en educatie). Het project is verlengd tot eind 2018 en opgenomen in het eerder genoemde programma *Geweld hoort nergens thuis*. De methodiek is onlangs opgenomen in de databank erkende sociale interventies van Movisie als goed onderbouwd.

Daarnaast zijn in 2017 naar aanleiding van de bovengenoemde rapporten gesprekken gevoerd met verschillende partijen, waaronder cliënten, opvanginstellingen, de FO, de centrumgemeenten vrouwenopvang en de VNG. Daaruit blijkt dat een aantal gemeenten sommige knelpunten op lokaal niveau heeft opgepakt. Voor een aantal andere knelpunten is een gezamenlijke aanpak nodig. Daarvoor wordt in het najaar van 2018 een landelijke werkgroep opgericht met SZW, BZK, de Belastingdienst, de VNG, een aantal gemeenten en de FO. Ook gaat de overheid een aantal experimenten ondersteunen van instellingen voor vrouwenopvang, waarbij de behoefte van de cliënt centraal staat.

Voor meer informatie over de vrouwenopvang wordt verwezen naar hoofdstuk IV.2.1.

#### Vrouwen in afwachting op een beslissing aanvraag verblijfsvergunning

Zowel het Verdrag van Istanbul als de eerdergenoemde Europese richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (zie paragraaf 1.1 van dit hoofdstuk) verbieden de lidstaten bij het toekennen van opvangvoorzieningen voor slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld onderscheid te maken tussen slachtoffers op grond van hun verblijfstatus.

De groep slachtoffers van huiselijk geweld die in afwachting is van een verblijfsvergunning, valt nu

buiten de Wmo 2015. Wel is voorzien in de mogelijkheid bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) te regelen om deze categorie slachtoffers wel toe te laten tot opvangvoorzieningen (artikel 1.2.2.). VWS en JenV hebben onlangs besloten een dergelijke AMvB op te stellen en zo de Wmo 2015 in overeenstemming te brengen met het Verdrag en de Richtlijn. Deze AMvB zal bepalen dat slachtoffers van huiselijk en eerge relateerd geweld recht hebben op opvang in de periode dat zij in afwachting zijn van een beslissing op de aanvraag tot een verblijfsvergunning. Daarvoor wordt vanaf 2018 structureel € 2,5 miljoen per jaar toegevoegd aan de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang, zodat gemeenten de middelen krijgen om deze groep op te vangen. Dit bedrag is gebaseerd op een onderzoek naar de omvang van de betreffende groep<sup>18</sup>. Het streven is de AMvB in 2019 in te laten gaan.

#### II.2.5 Justitiële keten

Om de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling effectiever te maken is extra geïnvesteerd in het op elkaar laten aansluiten van de verschillende organisaties in de zorg- en justitieketen:

- Zo is een verbeterde geprotocolleerde informatiestroom tot stand gekomen van de politie naar de Veilig Thuis-organisaties, zodat politiemeldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling sneller en effectiever kunnen worden opgepakt. De politie is veruit de grootste melder van deze problematiek bij Veilig Thuis.
- De uitvoering en toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod is geëvalueerd, gevolgd door een expertmeeting van waaruit verschillende verbeteracties zijn aanbevolen, waarop in het kader van het eerder genoemde programma *Geweld hoort nergens thuis* verder wordt ingegaan.
- De justitieorganisaties zijn bewust gemaakt over situaties die zien op het risico van eerwraak.
- Sinds 1 november 2015 loopt bij de politie een programma huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit richt zich onder andere op de ketensamenwerking met het OM en Veilig Thuis. Daarnaast gaat het om de verdere professionalisering van de politie. Veel aandacht gaat uit naar het verbeteren van het vakmanschap en de kennis van de politiemedewerkers: het kunnen herkennen van en effectief interveniëren bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarbij is ook aandacht voor stalking door ex-partners.
- In 2017 is een nieuwe werkwijze ontwikkeld voor een gerichte aanpak van stalking door ex-partners. Het belangrijkste verbeterpunt is de steeds nauwere samenwerking met partners, zoals Veilig Thuis en het Veiligheidshuis. De expertise over stalking is verspreid binnen het netwerk van recherchepsychologen en is van daaruit breder gedeeld binnen de politie-eenheden.

Wat betreft het slachtofferbeleid richt het Nederlandse beleid zich op alle slachtoffers, ongeacht hun sekse. De Nederlandse wetgeving voorziet in een algemeen wettelijk kader, waarbij het uitgangspunt is dat de strafrechtelijke procedure het leed en de schade van het slachtoffer niet mogen vergroten. De Nederlandse wetgeving en de uitvoering van het strafrecht zijn zo ingericht dat slachtoffers zo goed mogelijk worden beschermd tegen secundaire victimisatie. Dat wil zeggen dat zo veel mogelijk wordt geprobeerd om te voorkomen dat een slachtoffer door bejegening tijdens het strafproces opnieuw getraumatiseerd wordt. Het Wetboek van Strafvordering bevat regels voor de officier van justitie en de rechter voor zorgvuldige bejegening van slachtoffers (art. 51aa en 288a Wetboek van Strafvordering). Ook bevatten verschillende aanwijzingen van het OM instructies over rechten, bejegening en zorg voor slachtoffers.

De Nederlandse wetgeving en de aanwijzingen van het OM regelen bijvoorbeeld dat slachtoffers worden geïnformeerd over de invrijheidsstelling van verdachten en veroordeelden. Slachtoffers ontvangen ook informatie over definitieve invrijheidstelling, verlof en ontsnapping. Ook zijn de mogelijkheden voor slachtoffers om gehoord te worden, om bewijs aan te dragen en om zich te laten vertegenwoordigen en maatregelen ter bescherming van beeld- en geluidmateriaal van slachtoffers wettelijk geregeld. Nederland heeft aparte wacht ruimten bij rechtbanken voor slachtoffers zodat contact tussen dader en slachtoffer in de rechtbank zo veel mogelijk wordt voorkomen.

Voor meer informatie over de justitiële aanpak wordt verwezen naar de hoofdstukken V en VI.

---

<sup>18</sup> *Toegang tot de opvang van slachtoffers zonder eerdere verblijfsstatus*, Significant, in opdracht van JenV en VWS, 3 november 2017.

## II.2.6 Specifieke groepen

### Huwelijksdwang en achterlating

In 2016 en 2017 is een aantal acties uitgevoerd om de ketenaanpak van huwelijksdwang en achterlating te versterken:

- De wetgeving is aangepast (zoals de Wet tegengaan huwelijksdwang van 5 december 2015).
- Er is gewerkt aan betere signalering van (dreigende) huwelijksdwang door professionals zoals leraren en ambtenaren van de Basisregistratie Persoonsgegevens.
- Jaarlijks is de campagne *Trouwen tegen je wil* uitgevoerd met informatie wat je moet doen bij dreigende huwelijksdwang of achterlating.
- Sinds 1 januari 2015 bestaat het LKHA, het kennis- en expertisecentrum voor professionals en hulpverlening. Het Knooppunt voert ook de regie bij complexe casuïstiek.
- Op de relevante ambassades is een landenspecifiek draaiboek opgesteld zodat complexe cases snel en effectief kunnen worden aangepakt.

### Zelfbeschikking

Van 2015 – 2017 heeft het ministerie van SZW het actieplan *Zelfbeschikking* uitgevoerd dat zich richt op preventie. Het bouwt voort op het plan van aanpak *preventie huwelijksdwang 2012–2014*. Het actieplan is breed van aard, want huwelijksdwang, huwelijkse gevangenschap, achterlating, eengerelateerd geweld, gedwongen leven in isolement, de acceptatie van homoseksualiteit zijn symptomen van een onderliggende problematiek: de ontkenning van het recht van mensen om zelf hun leven in te vullen. Het ontbreken van dit individuele 'zelfbeschikkingsrecht' vormt een beperking voor mensen om over hun fundamentele rechten en vrijheden te kunnen beschikken en is daarom een schending van de mensenrechten. Het actieplan richtte zich er op om mensen zich bewust te laten worden dat ze het recht hebben om zelf keuzes te maken over hun eigen leven (bijvoorbeeld bij keuzes die spelen bij school, opleiding, werk of vrije tijd, partnerkeuze, scheiding, religie). En dat zij deze keuzes ook durven te maken. Identiteit, seksualiteit en persoonlijke ontwikkeling zijn gebieden waarop de strijd om zelfbeschikking het hardst wordt gevoerd en waarin mensen het meest worden beperkt. Oorzaken zijn vaak afhankelijkheidsrelaties en ongelijkheid van man en vrouw. Autonomie en gelijkwaardigheid zijn leidende universele waarden. Economische zelfstandigheid en opleiding volgen hieruit en zijn beschermende factoren.

De acties uit het actieplan waren onder andere gericht op lokale agendering en facilitering, een sterk en actief netwerk, versterking van de signalering door professionals, onderzoek en sociale acceptatie van lhbt'i's. Zo is er informatie verstrekt aan gemeenten via de website [www.huiselijkgeweld.nl](http://www.huiselijkgeweld.nl) en via regionale bijeenkomsten met concrete goede voorbeelden, handreikingen en factsheets. Hierbij is samenwerking gezocht met de VNG en (sleutelfiguren uit) migrantenorganisaties. De informatie is ook beschikbaar voor professionals uit andere organisaties en instellingen.

De evaluatie van het actieplan, uitgevoerd in 2015 (nulmeting), 2017 (eerste meting) en in 2018 (eindmeting), brengt zowel hoopgevende resultaten als aandachtspunten in beeld. Hoopgevend is bijvoorbeeld dat de trainingen aan onderwijsprofessionals op scholen hebben bijgedragen aan meer bewustwording van de problematiek en inzicht in hoe eengerelateerde zaken vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden. Ook de brochure over huwelijksdwang en achterlating lijkt op positieve wijze te hebben bijgedragen aan een groeiend probleembesef en meer alertheid op signalen van huwelijksdwang en achterlating bij professionals. Het platform 'Eer en Vrijheid' heeft bijgedragen aan professionalisering door middel van kennisuitwisseling. Verder leiden de trainingen voor professionals en vrijwilligers die werken met bi-culturele lhbt'i's, tot meer kennis van de problematiek en vaardigheden om passende hulpverlening te bieden. Zorgelijk is dat het kennisniveau van professionals en vrijwilligers buiten de grote steden nog vaak achterblijft. Het professionele hulpverleningsaanbod is hier nog niet altijd berekend op hulpvragen omtrent zelfbeschikking. Mogelijk zijn door het actieplan meer mensen zich bewust van hun recht op zelfbeschikking en schakelen zij professionele instanties in voor hulp. Diverse professionals geven tijdens de focusgroepen van het evaluatieonderzoek aan dat zowel de kwantiteit als de kwaliteit

van het aanbod op dit moment onvoldoende is door wachtlijsten en gebrek aan ervaring en training. Het risico dreigt dat mensen zich weer terugtrekken in eigen kring, als zij merken dat professionals hen weinig tot geen ondersteuning kunnen bieden. Belangrijk is, nu het actieplan is afgerond, de resultaten verder te borgen zodat de opbrengsten niet teniet worden gedaan. In het programma *Geweld hoort nergens thuis* is het onderwerp onder de noemer schadelijke traditionele praktijken opgenomen. Voor het onderzoek naar de effecten van het actieplan wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk.

Het ministerie van OCW heeft voor drie jaar een subsidie verleend aan het project LEF van Fier en Femmes for Freedom, een organisatie die zich inzet tegen huwelijksdwang, kindhuwelijken, gedwongen achterlating, verborgen vrouwen en huwelijkse gevangenschap. LEF richt zich op het tegengaan van schadelijke traditionele praktijken en op het ondersteunen van meisjes en vrouwen uit migranten- en vluchtelingengemeenschappen om hun ambities te verwezenlijken (zelfbeschikking).

#### Vrouwelijke genitale verminking

In Nederland geldt een zero tolerance beleid ten aanzien van VGV. Het is strafbaar als vorm van (kinder)mishandeling, ook wanneer het wordt uitgevoerd in het land van herkomst en de verdachte of het slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft of een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft. In Nederland zijn weinig signalen bij politie bekend. Zaken die bij Veilig Thuis worden geregistreerd betreffen nagenoeg alleen 'dreigende' VGV. In die gevallen is dan meer het traject van de kindbescherming aan de orde (om te voorkomen dat meisjes die risico lopen, daadwerkelijk besneden worden).

De overheid heeft de afgelopen jaren ingezet op een integrale ketenaanpak bij VGV:

- Er zijn aandachtsfunctionarissen VGV bij Veilig Thuis. Zij geven advies en ontvangen meldingen. Zij kunnen dienen als vraagbaak voor professionals met vermoedens van (dreigende of uitgevoerde) VGV. Ook kan Veilig Thuis onderzoek doen na een melding en handelen als er sprake is van gevaar. Bij vermoeden van een strafbaar feit, besnijdenis, wordt de politie ingeschakeld.
- Er is een handelingsprotocol VGV dat professionals die VGV kunnen signaleren, ondersteunt bij het signaleren van (dreigende) VGV en het adequaat reageren op signalen.
- Er is een netwerk van sleutelfiguren dat in stand wordt gehouden door FSAN. De sleutelfiguren uit dit netwerk bespreken 'achter de voordeur' met de doelgroep (migranten uit risicolanden) de gezondheidsrisico's van VGV en dat het (doen) uitvoeren van VGV in Nederland en onder omstandigheden ook in het buitenland strafbaar is.
- Er is een 'Verklaring tegen meisjesbesnijdenis', een overheidsdocument, vertaald in de relevante talen, waarin wordt gewezen op de gezondheidsrisico's van VGV en waarin duidelijk staat dat VGV verboden is en dat ouders vervolgd kunnen worden.
- Vrouwen die al slachtoffer zijn van VGV kunnen terecht op door VWS gesubsidieerde spreekuren bij de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), zodat zij goed worden toegeleid naar de juiste zorg.
- Verloskundigen kunnen besneden vrouwen tegenkomen in hun praktijk. Zij zijn hierin getraind en er zijn verloskundige experts op dit thema die hen kunnen adviseren. Zij werken volgens een medisch protocol.
- In december 2016 is een factsheet VGV voor gemeenten verschenen. Deze factsheet geeft hen handvatten voor beleid.

## Mensenhandel

Voor mensenhandel wordt soms ook de term vrouwenhandel gebruikt. Vrouwenhandel benadrukt het seksspecifieke karakter en dat is belangrijk om in gedachten te houden. Het zijn immers vooral jonge meisjes en vrouwen die werkzaam zijn in de seksindustrie, als au-pair of huishoudelijke kracht. Maar de groep mannelijke slachtoffers wordt ook in Nederland steeds zichtbaarder. Daarom hanteert Nederland de seksneutrale term mensenhandel.

De Nederlandse aanpak van mensenhandel kent een aantal hoofdlijnen. Allereerst is het voor een effectieve aanpak essentieel dat alle partijen zoals politie, OM, gemeenten, zorginstellingen en de Inspectie SZW nauw samenwerken. Hiervoor is er een Taskforce Mensenhandel waarin de belangrijkste spelers in de aanpak van mensenhandel samenkomen. Het mandaat van deze taskforce is onlangs verlengd tot 2020. Het belangrijkste doel is het stimuleren van een samenhangende en multidisciplinaire aanpak van mensenhandel, waarbij alle partners die hieraan iets kunnen bijdragen, worden betrokken. Naast de al bekende vormen van mensenhandel zal de aandacht van de taskforce ook komen te liggen op nieuwe verschijningsvormen, zoals criminele uitbuiting en de raakvlakken met mensensmokkel. Hierbij zal de taskforce de verbinding versterken met regionale samenwerkingsverbanden die zien op de aanpak van mensenhandel.

Ten tweede hebben er de afgelopen jaren verschillende nationale programma's gelopen, waaronder het project rondom het Nationaal Verwijsmechanisme, het programma dat ziet op de aanpak van 'loverboys' en het programma voor de aanpak van uitbuiting van Roma-kinderen. Ten slotte loopt het programma dat is opgezet door de Inspectie SZW voor de aanpak van arbeidsuitbuiting.

In 2013 is een interdepartementaal project gestart met het doel om een nationaal verwijsmechanisme voor slachtoffers van mensenhandel te ontwikkelen. Dit mechanisme moet de zorg voor slachtoffers en de toegang daartoe verbeteren door de samenwerking te verbeteren tussen de verschillende partnerorganisaties (justitie, gezondheidszorg en migratie), waarbij slachtoffers centraal worden gesteld. Het doel is om hulp voor slachtoffers zodanig in te zetten dat dit aansluit op hun behoeftes. Verschillende initiatieven zijn in dit project in gang gezet:

- De Wegwijzer Mensenhandel ([www.wegwijzermensenhandel.nl](http://www.wegwijzermensenhandel.nl)) is in 2015 ontwikkeld. Deze website biedt een toegankelijk overzicht van beschikbare hulpverlening en regelingen voor mensenhandelslachtoffers. De website heeft ook specifieke aandacht voor hulp aan minderjarige slachtoffers.
- Een pilot waarin multidisciplinair wordt onderzocht of mensen slachtoffer zijn geweest van mensenhandel. Op basis hiervan wordt een advies uitgebracht waarin staat aangegeven wat de waarschijnlijkheid van slachtofferschap is. Dit advies kan door het slachtoffer worden gebruikt bij de aanvraag van een verblijfsvergunning en bij het verkrijgen van hulp.
- Een pilot voor een 24/7 beschikbare hotline is in de periode 2016-2017 uitgevoerd.
- Een overzicht met indicatoren die wijzen op mensenhandel, is vernieuwd. Dit overzicht, sinds 2015 beschikbaar op de website Wegwijzer Mensenhandel, kan door alle professionals worden gebruikt die in contact komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

Een aantal onderzoeken en projecten heeft betrekking op het thema 'loverboys', of de loverboy-methode.

- De zogenoemde commissie-Azough, die is ingesteld door de koepelorganisatie van jeugdzoorgaanbieders, richtte zich op het verbeteren van de integrale aanpak van loverboys en hulp aan minderjarige slachtoffers (meisjes) van mensenhandel. De commissie leverde in 2016 een aantal praktische leidraden die jeugdhulpmedewerkers ondersteunen bij het signaleren en helpen van slachtoffers en die de samenwerking tussen jeugdhulp en de politie moeten verbeteren. De inzet van de commissie heeft ook geleid tot aanbevelingen met betrekking tot de registratie van meisjes die slachtoffers zijn door

jeugdhulpmedewerkers bij CoMensha. Dit alles moet leiden tot een beter begrip van en zicht op de aard en omvang van mensenhandel bij minderjarige slachtoffers.

- In 2017 zijn de producten van de commissie-Azough ook beschikbaar gemaakt voor minderjarige slachtoffers met een verstandelijke beperking, een groep die grotere kans heeft om slachtoffer te worden. Dit moet leiden tot beter signaleren van seksuele uitbuiting van meisjes en jonge vrouwen met een lichte verstandelijke beperking.
- In 2016 is ambtelijk gekeken naar profielen van loverboys en de methodes die zij hanteren. De resultaten zijn gebruikt voor de ontwikkeling van een zogenaamd 'barrièremodel', waarin drempels worden beschreven die de betrokken organisaties kunnen opwerpen om het mensenhandelen moeilijker te maken om kwetsbare meisjes en jongens uit te buiten.
- Verschillende preventieprojecten zijn ontwikkeld, specifiek gericht op het voorkomen van slachtofferschap of meer algemeen gericht op het vergroten van de seksuele weerbaarheid van jongeren (gericht op jongens en meisjes). Basis- en middelbare scholen zijn verplicht om aandacht te geven aan seksualiteit en seksuele diversiteit. In 2017 is er een totaaloverzicht beschikbaar gekomen waarin alle bestaande preventie-interventies zijn opgenomen. Dit overzicht is verspreid onder scholen, gemeenten en jeugdhulpmedewerkers.
- In 2016 en 2017 is in opdracht van het ministerie van VWS onderzoek gedaan naar mannelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting.
- Om bewustwording bij gemeenten te helpen ontwikkelen van beleid om loverboyproblematiek tegen te gaan is door het Nederlands Jeugdinstituut een checklist ontwikkeld.
- In 2016 zijn jeugdhulpinstellingen door het Nederlands Jeugdinstituut ondersteund bij het doorontwikkelen en beschrijven van het behandelaanbod voor slachtoffers van loverboys. Dit project is gefinancierd vanuit het onderzoeksprogramma *Effectief werken in de jeugdsector* van ZonMw. Het project heeft geleid tot de beschrijving van vijf behandelprogramma's in de vorm van een handleiding. Deze programma's zijn reeds ingediend of worden in 2018 ingediend bij de Erkenningscommissie Effectieve Jeugdinterventies.

De Inspectie SZW heeft haar programma voor de periode 2017-2019 vastgesteld voor de aanpak van arbeidsuitbuiting. Dit programma biedt een breed palet aan maatregelen onder andere voor het verbeteren van de samenwerking en opsporing. Om kwetsbare groepen effectiever te kunnen beschermen gaat de Inspectie SZW investeren in preventiemaatregelen, in het vergroten van de aangiftebereidheid en in een samenhangend (inter)nationale aanpak van arbeidsuitbuiting.

De politie en het OM ontvangen vanaf 2017 aanvullende middelen om de aanpak van mensenhandel te versterken. In 2017 is € 1 miljoen beschikbaar gesteld en vanaf 2018 wordt dat jaarlijks € 2 miljoen. Deze middelen worden als volgt ingezet:

- Een stijging van het aantal gecertificeerde rechercheurs voor mensenhandelzaken van 5% per jaar en een vergelijkbare investering in de capaciteit, expertise en management van opsporingsonderzoeken door het OM.
- Training voor frontoffice politiemedewerkers in het herkennen van mensenhandelsignalen.
- Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel kan meer analisten inhuren (twee in 2017, vijf in 2018) om de informatiepositie te versterken voor uitvoeriger en internationaal onderzoek.

Ten tijde van het schrijven van deze rapportage werken de ministeries van JenV, VWS, SZW en BuZa aan een integraal programma voor de brede aanpak van mensenhandel. In het Regeerakkoord zijn (gedeeltelijk structureel) extra middelen voor de ondersteuning van slachtoffers opgenomen. Dit wordt verder uitgewerkt.

### **II.3. Dataverzameling en onderzoek**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beleidsinformatie (3.1), de onderzoeken en rapporten (3.2) en bevolkings- en prevalentieonderzoeken (3.3) die vanuit de overheid worden uitgevoerd of mogelijk gemaakt. Daarnaast kunnen er door gemeenten, door ngo's en het maatschappelijk middenveld data worden verzameld en onderzoek worden uitgevoerd. Er zijn verschillende websites waarop al deze kennis wordt gedeeld, waaronder [www.huiselijkgeweld.nl](http://www.huiselijkgeweld.nl) van Movisie (gefinancierd door de overheid).

#### *II.3.1 Beleidsinformatie*

Er bestaan in Nederland meerdere algemene monitors waarbinnen aandacht is voor veiligheid van / geweld tegen vrouwen. Vanuit het emancipatiebeleid is de tweejaarlijkse emancipatiemonitor de belangrijkste. De emancipatie van vrouwen staat centraal. In deze monitor is standaard een hoofdstuk opgenomen over geweld tegen vrouwen. De laatste monitor (de negende editie) vond plaats in 2016. De resultaten worden gepubliceerd op [www.scp.nl](http://www.scp.nl). De belangrijkste conclusies uit het hoofdstuk 'Sociale veiligheid' zijn:

- Tussen 2008 en 2015 is het geweld ondervonden door vrouwen licht afgenomen, terwijl het aandeel mannelijke slachtoffers min of meer gelijk bleef.
- Van ruim 55% van de vrouwelijke slachtoffers van geweld is de dader een bekende. Bij mannelijke slachtoffers geldt dat voor bijna 40%. Geweld tegen vrouwen vindt ook frequenter thuis plaats.
- Het aantal geregistreerde seksuele delicten daalt al vanaf 2005 continu. Tussen 2013 en 2015 was de daling 12%. Ook het aantal geregistreerde mishandelingen en bedreigingen nam tussen 2013 en 2015 af met 10% respectievelijk 13%.
- Beide seksen zijn tussen 2014 en 2016 vrouwvriendelijker over de seksuele omgang met vrouwen en over geweld tegen vrouwen gaan denken. De opvattingen van mannen zijn sterker opgeschoven dan die van vrouwen.

Verder wordt er ook een lhbti-monitor uitgevoerd. Deze richt zich op de acceptatie van lhbti-personen. Hierin is aandacht voor geweld vanwege seksuele voorkeur (m/v). Uit de laatste monitor in 2016 kwam naar voren dat lesbische en homoseksuele burgers meer ervaring hebben met geweld, waarbij het zowel om meer bedreigingen als mishandelingen gaat. De resultaten zijn gepubliceerd op [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

Daarnaast is er beleidsinformatie specifiek gericht op huiselijk geweld en kindermishandeling.

#### Veilig Thuis

Veilig Thuis-organisaties zijn op grond van de Wmo 2015 verplicht tot het leveren van beleidsinformatie. In de uitvoeringsregeling Wmo 2015 is het informatieprotocol Veilig Thuis opgenomen. In dat protocol is beschreven welke gegevens geleverd moeten worden. Het gaat onder andere om het totaal aantal adviezen, meldingen en onderzoeken, adviezen en meldingen naar hoedanigheid adviesvrager en aanleiding contact en adviezen naar aard van geweld. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt elk half jaar de gegevens voor de beleidsinformatie en publiceert deze twee keer per jaar op haar website. In deze cijfers is geen uitsplitsing naar het aantal adviezen en meldingen waarbij er sprake was van een vrouwelijk slachtoffer.

De beleidsinformatie Veilig Thuis over het jaar 2016 is te vinden op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/kindermishandeling-en-huiselijk-geweld-2016>.

De beleidsinformatie Veilig Thuis over het jaar 2017 is te vinden op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/25/beleidsinformatie-veilig-thuis-stand-van-zaken-in-2017>.

Er wordt op dit moment gewerkt aan een verbetering en bijstelling van het informatieprotocol, om zo de registratie aan te laten sluiten bij de uitvoeringspraktijk van de Veilig Thuis-organisaties.

Voor nadere cijfers van politie, OM en de Rechtspraak wordt verwezen naar hoofdstuk V.13.1, 2 en 3.

### *II.3.2 Onderzoeken en rapporten*

In 2016 en 2017 zijn verschillende onderzoeken met financiering van de overheid uitgevoerd, zowel naar de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling algemeen als naar specifieke onderwerpen. Ook zijn er diverse rapporten verschenen. Ten slotte loopt er ook nog onderzoek.

#### Effectonderzoek

In 2016 is in opdracht van VWS een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden om een maatschappelijke kosten- en batenanalyse naar huiselijk geweld en kindermishandeling te laten uitvoeren. Conclusie was dat voor de totale aanpak dit niet mogelijk is. De reden daarvoor is dat van alle maatregelen een aparte effectstudie beschikbaar zou moeten zijn. Bovendien zou bekend moeten zijn hoe de effecten van de verschillende beleidsinterventies elkaar beïnvloeden. Afzonderlijke kosten- en batenanalyses kunnen niet zomaar bij elkaar worden opgeteld. De verkenning is aangeboden aan de Tweede Kamer en te vinden op [www.seo.nl](http://www.seo.nl).

#### Intergenerationele overdracht

In 2016 is door het Verwey-Jonker Instituut en Atria een onderzoek uitgevoerd naar hoe de intergenerationele overdracht van geweld in gezinnen doorbroken kan worden. Het onderzoeksrapport *Preventie van intergenerationeel geweld Nederland en EU: Verkenning van wat werkt* gaat in op de theoretische achtergrond van de preventiepraktijk en beschrijft zes veelbelovende projecten in Nederland. In het algemeen wordt geconcludeerd dat in Nederland relatief weinig interventies op een evenwichtige en goed geïntegreerde manier aandacht besteden aan gendergerelateerde ongelijkheden en het belang van de emancipatie van vrouwen, mannen en hun kinderen (dochters en zonen). In de bestudeerde projecten uit sommige landen van de Europese Unie is dat verder ontwikkeld en ook steviger verankerd in de interventie. Vaak ontbreekt in de Nederlandse interventies een heldere en systematische visie op de concrete doorwerking van genderbepaalde culturele patronen en maatschappelijke ongelijkheden tussen vrouwen en mannen op relaties en gezinsverhoudingen. Op basis van het onderzoek is een handreiking opgesteld (juni 2016). Alle informatie is te vinden op [www.preventieintergenerationeelgeweld.nl](http://www.preventieintergenerationeelgeweld.nl).

#### Actieplan 'Zelfbeschikking' (2015-2017) van SZW

Om inzicht te krijgen in de effecten en werkzame bestanddelen van specifieke aspecten van het actieplan *Zelfbeschikking* (zie paragraaf 2.6 van dit hoofdstuk), te weten trainingen voor professionals / trainers / voorlichters en bijeenkomsten voor de doelgroep, zijn door een ingehuurd bureau gedurende de gehele looptijd van het actieplan trainingen en bijeenkomsten bezocht en interviews gehouden met professionals / voorlichters / ambassadeurs en de doelgroep zelf. Daarnaast is een enquête onder verschillende etnische groeperingen in Nederland gehouden om inzicht te krijgen in de kennis, houding en gedrag van deze groeperingen in Nederland over de thema's rondom zelfbeschikking. In 2015 en 2018 zijn onder respondenten online vragenlijsten afgenomen om zo inzicht te krijgen in de maatschappelijke ontwikkelingen. Ten slotte is de berichtgeving van online en social media over het onderwerp zelfbeschikking en hieraan gerelateerde onderwerpen onderzocht (discoursanalyse), om zo inzicht te krijgen in de mate waarop de thema's uit het actieplan onderdeel waren van het publieke debat. De uitkomsten van het onderzoek worden in de loop van 2018 gepubliceerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

#### Effectmeting campagne 'Praten over jouw keuzes' van SZW

Om inzicht te krijgen in campagne *Praten over jouw keuzes* (zie hoofdstuk III.1.) van het actieplan *Zelfbeschikking* van SZW is gedurende de campagne aan alle bezoekers van de website [www.pratenoverjouwkeuzes.nl](http://www.pratenoverjouwkeuzes.nl) gevraagd om een korte vragenlijst (pop-up enquête) in te vullen. Aan het einde van de pop-up enquête was er de mogelijkheid voor respondenten om hun mailadres achter te laten om op een later moment nogmaals benaderd te worden voor het invullen van



dezelfde vragenlijst. De resultaten zijn verwerkt in een afzonderlijk rapport.

Bij het eerste meetmoment, in 2015, hebben 965 respondenten de enquête ingevuld en bij het tweede meetmoment, in 2018, is de enquête door 1.010 respondenten ingevuld. Hiermee is in beide metingen voldoende respons verzameld om een representatief beeld te geven over verschillende etnische groeperingen in Nederland. Ook kunnen representatieve uitspraken gedaan worden over verschillen tussen mannen en vrouwen. De samenstelling van respondenten is gelijk aan de verdeling van de Nederlandse bevolking op basis van leeftijd (vanaf 16 jaar), geslacht en etniciteit (de zogenaamde 'Gouden Standaard' voor een steekproef). Omdat de proportie personen met een migratieachtergrond relatief laag is, zijn voor de verschillende etnische groepen extra respondenten geworven. Uiteindelijk zijn door middel van weging de groepen weer gelijkgesteld aan de proporties in de Nederlandse bevolking.

Allereerst wordt in de enquête ingegaan op de vrijheid ten aanzien van opleidings- en beroepskeuze van de respondenten. Vervolgens wordt de vrijheid ten aanzien van partnerkeuze besproken. Binnen deze twee thema's wordt een onderscheid gemaakt tussen vier onderdelen, namelijk de houding, intentie, het gedrag en de omgeving van de respondent ten aanzien van deze thema's. Afgesloten wordt met een overzicht van het kennisniveau op het terrein van zelfbeschikking.

Over het algemeen valt op dat men in 2018 net iets vaker gehoord had of wist van verschillende rechten ten aanzien van zelfbeschikking dan in 2015. De enige uitzondering hierop betreft kennis rondom kindhuwelijken, namelijk dat Nederland kindhuwelijken wettelijk wil voorkomen door de Wet tegengaan Huwelijksdwang, waarin staat dat beide partners minimaal 18 jaar moeten zijn om te mogen trouwen. Respondenten waren in 2018 ten opzichte van 2015 slechter van het bestaan hiervan op de hoogte. Een mogelijke verklaring hiervoor is aandacht die in 2015 ontstond, toen bekend werd dat huwelijken die onder dwang zijn afgesloten en waarbij een van de partners nog niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, vanaf december 2015 niet meer worden erkend in Nederland.

De resultaten worden in de loop van 2018 gepubliceerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

#### Onderzoek vermogensdelicten

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is door het International Victimology Institute Tilburg in 2017 een globale inschatting gemaakt van de aard en omvang van vermogensdelicten binnen het huwelijk. Ook is onderzocht welke civielrechtelijke mogelijkheden bestaan om vermogensdelicten binnen het huwelijk aan te pakken en hoe relevante beroepsgroepen, zoals medewerkers van Veilig Thuis-organisaties, echtscheidingsadvocaten en strafrechtacademici, denken over de vervolgingsuitsluitingsgrond in de wet. In Nederland kunnen gepleegde vermogensdelicten tussen gehuwden en geregistreerde partners niet worden vervolgd. Uit het onderzoek komt naar voren dat op basis van de gehanteerde onderzoeksmethode geen schatting kan worden gegeven van de omvang van het aantal vermogensdelicten binnen het huwelijk en geregistreerd partnerschap. Wel is duidelijk geworden dat voor alle vormen van vermogensdelicten binnen het huwelijk de mogelijkheid bestaat een civiele procedure te voeren, waarbij als kanttekening geldt dat het strafrecht voor het slachtoffer voordelen heeft in vergelijking met het civiele recht.

De onderzoeksbevindingen geven geen aanleiding op dit moment stappen te zetten richting het afschaffen van de vervolgingsuitsluitingsgrond. Er is voorsnog niet gebleken van een omvangrijk probleem waarvoor afschaffen van deze rechtsgrond de oplossing is.

Het onderzoek is aangeboden aan de Tweede Kamer en te vinden op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).

#### Evaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod

In 2013 is door onderzoeksbureau Regioplan een effectevaluatie uitgevoerd van de Wet tijdelijk huisverbod, die in werking is getreden op 1 januari 2009.

In 2015 zijn door Bureau Beke het instrumentarium bij de Wet tijdelijk huisverbod en de toelichting daarop doorgelicht en is een rapport uitgebracht met verbeterpunten, getiteld: *Tijd om te herijken?*

Naar aanleiding van deze adviezen is in 2016 een expertmeeting verzorgd door Regioplan. Medewerkers van gemeenten, Veilig Thuis, politie, OM, RvdK, reclassering en juridische

deskundigen hebben tijdens de expertmeeting aan de hand van geïnventariseerde knelpunten de in het rapport voorgestelde oplossingsrichtingen besproken, voor zowel het uitvoeringsproces als eventueel noodzakelijke aanpassingen in de wetgeving.

#### Mensenhandel

De NRM heeft in 2016 de volgende rapporten uitgebracht:

- Prostitutie en Mensenhandel;
- Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011 – 2015;
- Ontucht voor de rechter. Deel 2: straffen;
- Monitor mensenhandel: cijfers mogelijke slachtoffers 2011 – 2015;
- Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel;
- Ontucht voor de rechter, deel 1: de zaken.

In 2017 ging het om de volgende rapporten:

- Tiende rapportage mensenhandel;
- Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten;
- Slachtoffermonitor mensenhandel 2012 – 2016;
- Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals;
- Effectief Preventief. Het voorkomen van seksueel geweld door seksuele en relationele vorming in het onderwijs;
- Gewogen risico. Deel 1: Communiceren over recidive in zedenzaken.

Alle rapporten zijn te raadplegen op [www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl) / [www.dutchrapporteur.nl](http://www.dutchrapporteur.nl).

Daarnaast is er in 2016 in opdracht van VWS door Regioplan en Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel Den Haag onderzoek gedaan naar jongensslachtoffers van seksuele uitbuiting en binnenlandse mensenhandel, *Seksuele uitbuiting van jongens in Nederland*<sup>19</sup>(te vinden op [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)).

#### Lopend onderzoek

Door het Verwey-Jonker Instituut en de Erasmus universiteit wordt in samenwerking met verschillende universiteiten en hoge scholen onderzocht wat de effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling is. Het gaat in totaal om ongeveer 2000 gezinnen die vanaf 2017 anderhalf jaar worden gevolgd. In het onderzoek wordt nagegaan welke hulp de gezinnen in deze periode hebben ontvangen, of het geweld is gestopt, hoe het staat met het welzijn van ouders en het welzijn van kinderen. Het onderzoeksprogramma bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder een longitudinale studie naar de intergenerationele overdracht van geweld (afgerond in 2018), een cohort-studie naar de effectiviteit van de aanpak (afgerond in 2020) en een kwalitatief onderzoek naar wat geholpen heeft (afgerond in 2020).

Vanuit ZonMw<sup>20</sup> loopt in het kader van het kennisprogramma *Gender en Gezondheid* het project SAFE: a self-support eHealth intervention to support women exposed to intimate partner violence. Hierin werken onderzoekers, experts en slachtoffers van partnergeweld samen. Het project stelt zich ten doel om een zelfhulp eHealth-interventie te ontwikkelen en te testen voor vrouwelijke slachtoffers van partnergeweld. Het doel van deze interventie is om deze vrouwen te ondersteunen bij het maken van keuzes in het veranderen van hun leefsituatie. Het project is gestart in 2017 en loopt tot en met 2021.

Daarnaast bestaat het programma *Veilig opgroeien* bij ZonMw uit een deelprogramma kindermishandeling en een deelprogramma loverboys. Het deelprogramma kindermishandeling loopt sinds 2016. In 2018 is daar een aanvullende opdracht voor zorg voor slachtoffers van loverboys als deelprogramma aan toegevoegd.

---

<sup>19</sup> Regioplan, Amsterdam, januari 2017.

<sup>20</sup> ZonMw is een organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie. De hoofdplichtgevers zijn het ministerie van VWS en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.

Doel van het deelprogramma kindermishandeling is het bevorderen van het voorkómen, signaleren, stoppen en behandelen van (de gevolgen van) kindermishandeling door:

- onderzoek naar de effectiviteit van (elementen uit) bestaande interventies en instrumenten;
- onderzoek ter ondersteuning van effectiviteitsonderzoek, gericht op risicofactoren en oorzaken van kindermishandeling, de rol van de professional en randvoorwaarden voor implementatie.

Doel van het deelprogramma loverboys is de zorg voor slachtoffers van loverboys verder te verbeteren om zelfstandigheid en regie over het eigen leven te bevorderen, schade te beperken en terugval te voorkomen. Onderdelen zijn: onderzoek naar de effectiviteit van zorgprogramma's voor slachtoffers van loverboys en onderzoek dat de praktijk ondersteunt in het opzetten en/of verder inrichten van een trajectbenadering voor slachtoffers van loverboys.

### *II.3.3 Bevolkingsonderzoeken*

#### Seksuele gezondheid

De monitor *Seksuele gezondheid in Nederland 2017*, uitgevoerd door Rutgers is een representatief bevolkingsonderzoek onder ruim 17.000 respondenten.

22% van de vrouwen en 6% van de mannen heeft seks tegen de wil meegemaakt en/of is gedwongen om seksuele dingen te doen die ze niet wilden. Als je zoenen en seksueel aanraken tegen de wil meetelt, is dit percentage nog veel hoger, namelijk 53% van de vrouwen en 19% van de mannen. Vijf procent van de vrouwen en 2% van de mannen heeft seksueel geweld meegemaakt voor hun 12de jaar. Elf procent van de vrouwen heeft ooit geslachtsgemeenschap tegen haar wil gehad, tegenover 1% van de mannen. Het meemaken van seksueel geweld heeft bij een aanzienlijk deel van de slachtoffers ingrijpende gevolgen. Bijna de helft van de mannen en meer dan de helft van de vrouwen heeft naar eigen zeggen klachten of problemen als gevolg van de ervaring met seksueel geweld. Het gaat hierbij vooral over psychische, seksuele en relationele problemen. Mensen die seksueel geweld hebben meegemaakt, hebben ook een minder goede psychische gezondheid. Gezien de omvang van het probleem en de gevolgen die het voor de slachtoffers heeft, is preventie van seksueel geweld en seksuele grensoverschrijding van het grootste belang. De resultaten zijn gepubliceerd op [www.rutgers.nl](http://www.rutgers.nl).

Daarnaast voeren Rutgers en Soa Aids Nederland in samenwerking met de GGD'en het onderzoek *Seks onder je 25e* uit. Het onderzoek uit 2017 geeft een representatief beeld van de seksuele gezondheid van jongeren van 12 tot 25 jaar. De eerste twee edities vonden plaats in 2005 en 2012. Aan het onderzoek deden 20.000 jongeren mee. Van de jongens geeft 2% en van de meisjes 11% aan dat ze ooit zijn gedwongen om iets te doen of toe te staan op seksueel gebied. Dat is een lichte daling ten opzichte van 2012: 4% van de jongens en 17% van de meisjes was toen wel eens gedwongen tot seks. De resultaten zijn gepubliceerd op [www.rutgers.nl](http://www.rutgers.nl).

#### Prevalentieonderzoek VGV

In 2017 is het onderzoek naar incidentie en prevalentie VGV gestart. Dit wordt in de loop van 2018 afgerond. Het eerste onderzoek was uit 2013.

#### Prevalentieonderzoek huiselijk geweld en kindermishandeling

Het is van belang te weten hoe vaak huiselijk geweld voorkomt. Wat is de aard en omvang? Welke trends doen zich in de afgelopen jaren voor? Daarvoor wordt een omvangrijk prevalentieonderzoek uitgevoerd, dat vergelijkbaar is met de onderzoeken huiselijk geweld en kindermishandeling uit 2010. Het huidige onderzoek is in 2015 gestart en wordt in het najaar van 2018 afgerond.

Er is eerst een aantal vooronderzoeken uitgevoerd en afgerond. In het onderzoek naar de bronnen is vastgesteld dat de beschikbare databronnen kwalitatief voldoende zijn voor het schatten van de prevalentie. Daarnaast is het literatuuronderzoek naar de samenloop en samenhang tussen huiselijk geweld en kindermishandeling afgerond. Een belangrijke bevinding uit dit onderzoek is dat wanneer sprake is van relaties waar partnergeweld plaatsvindt, het risico op kindermishandeling significant groter is dan bij relaties waarin geen geweld voorkomt.

Naar aanleiding van kritiek op het gebrek aan gendersensitiviteit van de vorige prevalentiestudie uit 2010 is besloten om dit voor het nieuwe prevalentieonderzoek te verbeteren. Daarvoor is in mei 2016 het adviesrapport *Verbetering gendersensitiviteit van prevalentieonderzoek huiselijk geweld* opgeleverd. Dit advies is opgesteld door Regioplan in samenwerking met Bureau Dijkstra, Onderzoek, Scholing en Advies. In het advies is als gendersensitief in de context van het prevalentieonderzoek gedefinieerd dat uit het onderzoek duidelijk wordt wat verschillen en overeenkomsten tussen mannen en vrouwen in dader- en slachtofferschap en in de impact van geweld betekenen en in hoeverre deze overeenkomsten en verschillen samenhangen met gender. Op basis van dit advies en een gehouden expertmeeting is een aantal inhoudelijke en methodologische verbeteringen aangebracht in het huidige onderzoek. Alle vooronderzoeken zijn te vinden op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).

De volgende deelonderzoeken van het prevalentieonderzoek huiselijk geweld en kindermishandeling lopen nog:

a. Vangst-hervangst schattingen huiselijk geweld en kindermishandeling.

Het doel van dit onderzoek is om 1) De aard en omvang van huiselijk geweld, kindermishandeling en zo mogelijk van de samenloop van huiselijk geweld en kindermishandeling in gezinnen te schatten met behulp van vangst-hervangst methoden en 2) de ontwikkeling in aard en omvang van huiselijk geweld in kaart te brengen sinds het vorige prevalentieonderzoek huiselijk geweld uit 2010.

b. Scholierenonderzoek en de informantstudie

Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van kindermishandeling worden twee deelonderzoeken uitgevoerd. Het onderzoek onder scholieren brengt in kaart hoe vaak kindermishandeling anno 2016 voorkomt, gehouden onder scholieren in de eerste vier jaar van het voortgezet onderwijs. Welke scholieren lopen onder welke omstandigheden het meeste risico en welke scholieren zijn daadwerkelijk slachtoffer of zijn dat geweest in het verleden van een of meerdere vormen van kindermishandeling? Dit onderzoek *Scholierenonderzoek Kindermishandeling 2016*<sup>21</sup> is in maart 2017 verschenen en aangeboden aan de Tweede Kamer. Het is te vinden op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl). Bij de informantstudie is de vraagstelling wat de omvang is van kindermishandeling in Nederland, welke typen mishandeling voorkomen, wie het slachtoffer zijn, in welke gezinnen dit gebeurt en wat de risicofactoren zijn. Wat zijn de uitkomsten van geregistreerde samenloop huiselijk geweld en kindermishandeling in de gezinnen van de kinderen bij wie de informanten vermoedens hebben of weet hebben van kindermishandeling of huiselijk geweld?

c. Prevalentieschatting slachtofferschap en plegerschap

Doel hiervan is om inzicht te verkrijgen in de omvang van slachtofferschap en plegerschap van huiselijk geweld op basis van zelfrapportagegegevens zoals verzameld onder zowel deelnemers aan het LISS panel<sup>22</sup> als een CBS bevolkingssteekproef met deelnemers vanaf 18 jaar.

d. Plegeronderzoek

In dit onderzoek wordt gekeken naar de kenmerken van en andere relevante factoren bij plegers van a) huiselijk geweld, b) kindermishandeling in huiselijke kring en c) kindermishandeling én andere vormen van geweld in huiselijke kring. Wie doet wie geweld aan in de huiselijke kring en in welke context vindt welke vorm van huiselijk geweld en/of kindermishandeling plaats?

Op basis van deze deelonderzoeken wordt tot slot in een syntheseonderzoek een samenhangend en gendersensitief beeld geschetst van de actuele prevalentie en aard van huiselijk geweld en kindermishandeling en de samenloop daarvan in het gezin. Dit syntheseonderzoek wordt samen met de deelonderzoeken in het najaar van 2018 gepubliceerd.

---

<sup>21</sup> ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, 31 maart 2017.

<sup>22</sup> LISS staat voor Langlopende Internet Studies voor de Sociale wetenschappen. Het panel is een probability-based (geen zelfselectie) panel van ruim 4200 huishoudens.

## Hoofdstuk III Preventie

In hoofdstuk I van deze rapportage is onder andere naar aanleiding van artikel 12 van het Verdrag uiteengezet hoe de Nederlandse overheid het beleid op het gebied van mensenrechten, emancipatie en gendergelijkheid uitvoert. In dit hoofdstuk gaan we in op de overige artikelen uit hoofdstuk III van het Verdrag.

### III.1. Bewustwording

In 2016 en 2017 zijn voor een aantal onderwerpen campagnes gevoerd en ondersteund vanuit de verschillende ministeries: seksuele weerbaarheid, mannen, zelfbeschikking, seksueel geweld en huiselijk geweld en kindermishandeling.

#### Seksuele weerbaarheid

Vanuit OCW zijn de laatste jaren verschillende campagnes gefinancierd gericht op seksuele weerbaarheid. WE CAN Young (nieuwe naam: *Ik ben van mij*) is een peer-to-peer campagne in 15 gemeenten gericht op het vergroten van de seksuele weerbaarheid van jongeren met als doel de preventie van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Deze campagne loopt al vanaf 2012. De eerste tussenresultaten in 2014 boden voldoende aanknopingspunten om door te gaan. De campagne is daarom voortgezet met een eigen bijdrage van de gemeenten en met cofinanciering van OCW. De methodiek van de campagne is beschreven voor de databank sociale effectieve interventies van Movisie. Er wordt nog nagegaan of er mogelijkheden zijn voor een laatste verlenging van een jaar.

#### Mannen

In 2016 en 2017 heeft de White Ribbon Campagne plaatsgevonden, ondersteund door OCW. De campagne roept mannen op om een statement te onderschrijven dat ze nooit geweld tegen vrouwen zullen plegen, het nooit zullen goedpraten en het nooit zullen verzwijgen. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage wordt besproken of er mogelijkheden tot ondersteuning zijn voor 2018. De campagne werd uitgevoerd door Emancipator, organisatie voor mannen en emancipatie.

#### Zelfbeschikking

Door SZW is in 2016 de campagne *Praten over jouw keuzes* gelanceerd. Deze campagne is gericht op (voornamelijk) jonge mensen, die niet altijd de keuzes kunnen maken die ze zouden willen maken. In veel gevallen omdat hun leefomgeving of gemeenschap er anders overdenkt. Op de gelijknamige website (niet meer beschikbaar) stonden tips voor jongeren hoe ze een gesprek kunnen beginnen, de mogelijkheid om je eigen verhaal in te sturen en links naar websites van hulpinstanties. Voor de evaluatie van deze campagne zie hoofdstuk II.3.2.

In 2017 is de campagne *Trouwen tegen je wil* uitgevoerd. Deze campagne roept jongeren die met een gedwongen huwelijk of achterlating in het buitenland te maken krijgen, op om erover te praten met iemand die ze vertrouwen of advies en hulp te vragen. Voor hulp en advies kunnen ze terecht bij Veilig Thuis (0800-2000). Meer informatie vinden de jongeren op [www.trouwentegenjewil.nl](http://www.trouwentegenjewil.nl). Het gaat om een onlinecampagne die zich richt op jongeren tussen de 16 en 25 jaar, zowel mogelijke slachtoffers als vrienden of vriendinnen van hen. De mogelijke slachtoffers worden op het spoor van advies en hulp zoeken gezet. De vrienden of vriendinnen weten door de campagne hoe ze mogelijke slachtoffers kunnen helpen.

#### Seksueel geweld

Slachtofferhulp Nederland voerde in 2016 een social mediacampagne gericht op de naasten van slachtoffers van seksueel geweld. Via Facebook en Twitter werden zij opgeroepen slachtoffers van seksueel geweld publiekelijk te steunen zodat zij de stilte durven te verbreken. Er is ook een website waarop mensen terecht kunnen, [www.verbreekdestilte.nl](http://www.verbreekdestilte.nl).

In oktober 2017 organiseerde het Fonds Slachtofferhulp samen de CSG's een landelijke campagne tegen seksueel geweld. Met deze campagne *Als het jou overkomt* heeft Fonds Slachtofferhulp veel bekendheid rondom het thema seksueel geweld en de gevolgen hiervan kunnen creëren. Ook het

telefoonnummer van het CSG's (0800-0188) is hiermee landelijk onder de aandacht gebracht. Bij de landelijke lijn is in die periode een significante toename vastgesteld van het aantal telefoontjes.

#### Huiselijk geweld en kindermishandeling

Ten slotte is door de overheid in 2012 de campagne *Een veilig thuis, daar maak je je toch sterk voor* gestart. Deze campagne heeft gelopen tot eind 2017. Het doel was om voor alle vormen van geweld in huiselijke kring een breed publiek met één en dezelfde boodschap bereiken: geweld in huiselijke kring is onacceptabel en kom in actie. Voor de campagne is een overkoepelend concept ontwikkeld voor huiselijk geweld en kindermishandeling<sup>23</sup>: de cirkel van geweld. Huiselijk geweld stopt nooit vanzelf. Pas als iemand iets doet, wordt de cirkel doorbroken. Doel van de campagne is dan ook om mensen op te roepen om actie te ondernemen, of het nu gaat om slachtoffers, plegers of omstanders. Iedereen kan actie ondernemen.

De campagne bestaat uit tv- en radiospotjes over kindermishandeling, partnergeweld en ouderenmishandeling, een website [www.vooreenveiligthuis.nl](http://www.vooreenveiligthuis.nl) en een toolkit met materialen die gemeenten, professionals en Veilig Thuis-organisaties kunnen gebruiken (zoals artikelen voor huis-aan-huisbladen, feiten en cijfers, folders en posters). De website [www.vooreenveiligthuis.nl](http://www.vooreenveiligthuis.nl) is om mensen te helpen bij de eerste stap naar hulp en advies bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Via een keuzemenu worden mensen op weg geholpen. Ook wordt verwezen naar de Veilig Thuis-organisaties.

In de afgelopen jaren zijn in het kader van deze campagne specifieke acties ondernomen. Bijvoorbeeld: een roomie-campagne voor en door jongeren om (vermoedens van) huiselijk geweld bespreekbaar te maken (met de roomie laten jongeren zien dat zij klaarstaan voor hun vrienden), aandacht voor mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld, een item over de relatie tussen huiselijk geweld en dierenmishandeling voor regionale radio en huis-aan-huisbladen en specifieke aandacht voor huiselijk geweld tijdens de Kerst. In 2017 is gewerkt met persoonlijke verhalen over hoe mensen naar oplossingen hebben gezocht: *Elk verhaal helpt*. De verhalen zijn onder andere geplaatst op social media en in tijdschriften.

Jaarlijks is het effect van de campagne gemeten. In 2017 kwam naar voren dat ongeveer driekwart van de Nederlanders het vanzelfsprekend vindt om actie te ondernemen bij een vermoeden van geweld in huiselijke kring. Daarnaast denkt 77 % van de mensen dat het ook nut heeft om iets te doen. Aan de andere kant blijkt dat mensen het moeilijk vinden om in actie te komen: ze twijfelen of weten niet wat zij moeten doen. Ruim de helft van de Nederlanders zou het erg vinden als ze iets hebben gedaan en later blijkt dat hun vermoeden onterecht bleek. Tegelijkertijd vindt driekwart van de mensen het erg als ze niets hebben gedaan terwijl er wel iets aan de hand is.

Op basis van deze resultaten wordt ten tijde van het schrijven van deze rapportage een nieuwe campagne ontwikkeld, als onderdeel van het programma *Geweld hoort nergens thuis* van VWS, JenV en VNG.

### **III.2. Onderwijs**

In het primair en voortgezet onderwijs worden de zogenaamde kerndoelen gehanteerd. De kerndoelonderdelen seksualiteit en seksuele diversiteit richten zich naast seksuele vorming en het bevorderen van de acceptatie van seksuele diversiteit ook op het vergroten van seksuele weerbaarheid. Uit een rapport van de onderwijsinspectie (juni 2016) blijkt dat 95% van de scholen uitvoering geeft aan deze kerndoelonderdelen. In Nederland schrijft de overheid niet voor hoe de scholen invulling aan deze kerndoelen moeten geven. De overheid bemoeit zich dus niet met de inhoud van de lessen, maar stelt wel verplicht dat scholen invulling geven aan het kerndoel. Hoe dat precies gebeurt, kan dus per school verschillend zijn. Er is (online) lesmateriaal voor scholen beschikbaar via Stichting School en Veiligheid en Rutgers. Veel gebruikte methodes door scholen

---

<sup>23</sup> Vanaf 2012 is integraal campagne gevoerd voor de verschillende vormen van huiselijk geweld, waaronder kindermishandeling, partnergeweld en ouderenmishandeling. Voor die tijd werd een aparte overheids campagne over partnergeweld en een aparte campagne over kindermishandeling gevoerd. Er was nog geen campagne over het onderwerp ouderenmishandeling.

zijn *Lentekriebels* voor het primair onderwijs en *Lang leve de Liefde* voor het voortgezet onderwijs (allebei ontwikkeld door Rutgers). Speciaal voor het praktijkonderwijs en het voortgezet middelbaar onderwijs is voor Lang Leve de Liefde een aanvullende toolkit *L.O.V.E online* ontwikkeld, die ingaat op de risico's van sexting en grooming. Ook maakt Rutgers nu een aanpassing op Lange leve de Liefde voor het speciaal onderwijs. Waar het specifiek gaat om sexting is een veel gebruikt en effectief programma de online game *Can you fix it*, ook ontwikkeld door Rutgers.

Verder onderstreept de overheid het belang van het tegengaan van stereotiepe genderrollen bij de preventie van geweld tegen vrouwen. Het tegengaan van stereotypering is onderdeel van verschillende projecten en subsidies vanuit het emancipatiebeleid. Om twee voorbeelden te noemen: de komende vijf jaar ondersteunt de overheid de Alliantie *Werk en de Toekomst* die zich richt op het tegengaan van stereotypering in het onderwijs, de overheid en het bedrijfsleven. Daarnaast hebben verschillende maatschappelijke organisaties zowel op het terrein van vrouwenemancipatie als van lhbt-emancipatie zich georganiseerd in de alliantie *Genderdiversiteit*. Dit samenwerkingsverband wordt financieel ondersteund door het ministerie van OCW. Doel van de alliantie is het beïnvloeden van de huidige (schadelijke) gendernormen en het creëren van meer ruimte voor genderdiversiteit. Hiermee wordt bijgedragen aan zowel de vrouwenemancipatie, de mannenemancipatie als de emancipatie van lhbt-personen in Nederland.

### **III.3. Trainen van beroepskrachten**

Naar aanleiding van artikel 15 van het Verdrag wordt gevraagd om door middel van twee tabellen aan te geven hoeveel professionals een training (zowel basistrainingen als in-service trainingen) hebben gevolgd in de jaren 2016 en 2017. Dergelijke informatie wordt landelijk niet bijgehouden. Wel valt over de artikelen 14 en 15 van het Verdrag het volgende te melden.

Binnen de lerarenopleidingen (pedagogische academie basisonderwijs en tweedegraads lerarenopleidingen) is aandacht voor het geven van onderwijs over seksuele vorming en seksuele weerbaarheid. In 2018 is de generieke kennisbasis van deze opleidingen herzien: seksuele en genderdiversiteit is daar nu expliciet in opgenomen. De implementatie vindt plaats in collegejaar 2018-2019.

Daarnaast verplicht de Wet meldcode (zie hoofdstuk II.1.1) organisaties om de kennis van de meldcode bij de eigen medewerkers te bevorderen (onder andere door middel van training). Om dit te stimuleren heeft VWS een publiek-private samenwerking afgesloten met een non-profit organisatie, Augeo, voor het ontwikkelen van e-learning voor alle professionals, die onder de meldcode vallen. Ook Movisie heeft trainingsmateriaal ontwikkeld en geeft trainingen aan professionals zowel over de meldcode als over huiselijk geweld.

Om te borgen dat aankomende professionals na hun opleiding startbekwaam zijn om te werken met de meldcode is, vanaf 2013 het Plan van Aanpak Geweld in Afhankelijkheidsrelaties *Leren signaleren* uitgevoerd. Doel van dit plan was om de aandacht voor huiselijk geweld en kindermishandeling structureel te verankeren in de curricula van de relevante opleidingen. Uit een in 2016 uitgevoerde monitor blijkt dat in formele documenten (kwalificatiedossiers, uitstroomprofielen en leerplanschema's) de aandacht voor het thema huiselijk geweld en kindermishandeling goed is geborgd. Het landelijk beeld kent een grote variëteit tussen de verschillende soorten opleidingen en de verschillende niveaus. De raad voor het middelbaar onderwijs (mbo) bijvoorbeeld heeft het thema opgenomen in de kwalificatiedossiers van de relevante opleidingen. Voor de lerarenopleidingen (pedagogische academie basisonderwijs en tweedegraads lerarenopleidingen) geldt dat het thema is ondergebracht bij de Stichting School en Veiligheid. Hierdoor wordt geborgd dat ook voor deze opleidingen permanente aandacht is voor het thema.

Op verschillende websites zijn e-learningmodules, informatie en andere materialen te vinden (zoals [www.augeo.nl](http://www.augeo.nl); [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl); [www.monitorlerensignaleren.nl](http://www.monitorlerensignaleren.nl)).

Ook de ketenpartners in de justitiële keten worden getraind. De politie traint haar beroepskrachten zowel in het initiële onderwijs als in de voortgezette vorming en opleidingen. Zo zijn er regelmatig kennisdagen met betrekking tot huiselijk geweld. Leden van het OM worden bijvoorbeeld in staat gesteld de cursussen 'ZSM<sup>24</sup> en huiselijk geweld', 'Zedenzaken' en 'Huiselijk geweld' te volgen. Deze cursussen zijn ook toegankelijk voor rechters en advocaten.

Ook met betrekking tot mensenhandel worden professionals opgeleid. Training van professionals is een belangrijk aspect van de aanpak van mensenhandel. Er zijn trainingen en voorlichtingsbijeenkomsten voor veel verschillende professionals, zoals gemeente- en politiemedewerkers, de marechaussee, rechters en officieren van justitie, alsmede medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en inspecteurs van de Inspectie SZW.

Ten slotte zijn over het onderwerp zelfbeschikking in de periode 2016 en 2017 door Fier en Kompaan en de Bocht 50 trainingen gegeven aan circa 750 docenten aan scholen voor voortgezet onderwijs, het mbo en het hoger beroepsonderwijs.

### **III.4. Preventieve interventies en behandelprogramma's**

#### *III.4.1 Reclassering*

Vanuit de reclassering wordt een interventie aangeboden voor daders van huiselijk geweld, genaamd *BORG* (Beëindigen Relationeel Geweld). Deze gedragsinterventie is landelijk beschikbaar. De interventie kan zowel in groepsverband als individueel worden aangeboden. De interventie is voornamelijk gebaseerd op de 'What works principles'. Voor de meeste daders van huiselijk geweld die deelnemen aan de interventie, geldt dat zij onderdeel uitmaakt van hun straf. Ook de (ex-)partner wordt betrokken bij de interventie.

Onderdeel van 'BORG' is de daders te laten inzien wat de aanleiding is geweest van hun geweld, hoe zij de risicosignalen eerder bij zichzelf kunnen herkennen, hoe zij de situaties die leiden tot het gedrag kunnen vermijden en hoe ze zichzelf in het vervolg beter kunnen beheersen. Het aanleren van sociale vaardigheden is tevens onderdeel van de training. Ook wordt ingegaan op wat huiselijk geweld betekent en op welke wijze de manier waarop vrouwen worden neergezet in de samenleving en binnen het gezin waarin de dader is opgegroeid, van invloed kan zijn op het denken en het handelen van de dader.

Een andere interventie die door de reclassering wordt aangeboden, is de Nederlandse versie van het Canadese programma *Caring Dads*. Deelnemers kunnen zowel als onderdeel van hun straf als vrijwillig deelnemen aan deze interventie. Zij richt zich specifiek op de rol en verantwoordelijkheid als vader en opvoeder. Het bijzondere in de aanpak is de focus op het herstel van vaderschap door middel van confrontaties met opvattingen van de mannen over opvoeden, de kinderen en de partner, die dit herstel in de weg staan. *Caring Dads* combineert elementen van het vaderschap (gezinsrol, kennis en vaardigheden) met het erkennen van de (vroegere) mishandeling en het nemen van verantwoordelijkheid om de veiligheid en het welzijn van het kind te verbeteren. De behoeften en het tempo van het kind zijn daarbij leidend. Het programma bestaat uit 17 wekelijkse groepsessies van twee uur waarbij de mannen tussentijds huiswerkopdrachten uitvoeren. Het programma bevat ook een onderdeel gericht op contact met de moeder. Er wordt hierbij uitgebreid stilgestaan bij het hebben van een niet-gewelddadige, respectvolle en co-ouderschap ondersteunende relatie met de moeder van de kinderen bij goed vaderschap hoort. Een volledige sessie en meerdere oefeningen zijn gewijd aan de noodzaak van een respectvolle en ondersteunende relatie met de moeder. Vaders worden aangemoedigd te reflecteren op de boodschappen die zij hun kinderen meegegeven via de relatie die zij met de moeder van de kinderen hebben.

Beide interventies worden gesubsidieerd door het ministerie van JenV.

#### *III.4.2 Dienst Justitiële Inrichtingen*

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voert namens de minister van JenV straffen en

---

<sup>24</sup> Werkwijze van het OM. ZSM staat voor zorgvuldig, snel en op maat met betrekking tot het afdoeningstraject. Binnen ZSM wordt door OM, politie, RvdK, slachtofferhulp en hulpverlening nauw samengewerkt.



vrijheidsbenemende maatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd. DJI is verantwoordelijk voor de dagelijkse verzorging van justitiabelen en werkt op vele manieren met hen samen aan de voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. DJI heeft binnen de organisatie twee uitvoeringsdivisies, namelijk Gevangeniswezen/Vreemdelingenbewaring en Forensische Zorg/Justitiële Jeugdinrichtingen.

#### Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring

Binnen het gevangeniswezen worden de volwassen justitiabelen geplaatst voor de tenuitvoerlegging van de door de rechter opgelegde straf of maatregel. Binnen de vreemdelingenbewaring worden vreemdelingen geplaatst in afwachting van hun uitzetting naar het land van herkomst.

In het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring wordt bij signalering of vermoedens van relationeel geweld middels de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling ingegrepen om het (dreigend) geweld tijdig weg te nemen. Specifieke interventies en programma's voor de daders van relationeel geweld bestaan binnen de divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring niet.

#### Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen

Forensische Zorg bestaat uit Forensisch Psychiatrische Centra, Forensisch Psychiatrische Klinieken en Forensisch Psychiatrische Afdelingen waar justitiabelen aan wie de terbeschikkingstelling (Tbs)-maatregel is opgelegd, behandeld worden. Ook wordt andere forensische zorg dan Tbs-behandeling aangeboden. De Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen staan in het teken van behandeling van de forensische patiënten en de orthopedagogische trajecten voor de jeugdigen. De scope van deze inrichtingen is breder dan louter de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf en re-integratie naar de maatschappij. Hierdoor kennen deze inrichtingen dan ook bredere interventiemogelijkheden in het kader van relationeel geweld.

Het programma Kwaliteit Forensische Zorg kent de module van behandeling gericht op daders van relationeel geweld. Deze module is voor alle forensische zorgaanbieders beschikbaar om te gebruiken voor hun behandeling. Verder hebben alle forensische poliklinieken behandelprogramma's voor daders van relationeel geweld. Vanuit DJI wordt niet voorgeschreven welk programma zij moeten aanbieden. Dit wordt overgelaten aan de expertise van professionals. Zij worden geacht om wetenschappelijke inzichten te gebruiken bij het vormgeven van de behandelingen.

#### *III.4.3 Sex offenders*

Er is een preventieve aanpak met betrekking tot (potentiële) daders van seksueel misbruik van kinderen (het programma 'Stop it now') bij het Expertisecentrum Online Kindermisbruik dat door de ministeries van JenV en VWS wordt gefinancierd. Dit programma richt zich specifiek op mensen met pedofiele gevoelens.

### **III.5. Participatie van de private sector en de media**

#### *III.5.1 Media en private sector*

Ter preventie van geweld tegen vrouwen is het belangrijk stereotiepe denkbeelden tegen te gaan. De media verdienen specifieke aandacht, omdat zij continu beïnvloeden hoe wordt gedacht en geoordeeld en een belangrijke rol spelen in het bestendigen van bestaande stereotypen. Daarom faciliteert en financiert het ministerie van OCW de coalitie *Beeldvorming in de media*. Dit is een initiatief dat uit de media zelf komt. Deze coalitie heeft het initiatief genomen in 2017 en 2018 stereotypering tegen te gaan en bewustzijn over vooroordelen te bevorderen. Hierbij gaat het om (on)bewuste vooroordelen over vrouwen en mannen, maar ook over leeftijd, etniciteit en sociaaleconomische status.

Daarnaast bestaat er *Mediawijzer.net*, het Nederlands netwerk voor mediawijsheid, in 2008 opgericht op initiatief van de overheid. Het doel van Mediawijzer.net is om alle kinderen en jongeren in Nederland in staat te stellen mediawijs te leven. Bij het netwerk zijn meer dan 1200 organisaties, bedrijven, zelfstandig professionals en instellingen op het gebied van mediawijsheid aangesloten, bijvoorbeeld de informatie- en communicatietechnologie (ICT), kunst- &

cultuursector, bibliotheken, onderwijs, opvoeding, mediacoaches en mediamakers. Er wordt ook aandacht besteed aan veilig mediagebruik (in verband met sexting).

Ten slotte wordt vanuit het maatschappelijk middenveld door middel van de campagne #Beperkzicht sinds 2017 stereotiepe beeldvorming uit de media onder de aandacht van mediamakers gebracht. Ook gebeurt dit met foutieve, stereotiepe woordkeuze in berichtgeving.

### III.5.2 Maatregelen seksuele intimidatie op de werkplek

De Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet verplicht de werkgever een beleid te voeren om psychosociale arbeidsbelasting (PSA) te voorkomen en tegen te gaan. Onder PSA wordt onder meer (seksuele) intimidatie en geweld op de werkvloer verstaan, factoren die in de werksituatie tot werkstress kunnen leiden. Het arbeidsomstandighedenbeleid (arbobeleid) is een generiek beleid. Het is aan de werkgever om een beleid te voeren dat past binnen de eigen organisatie en waarin de risico's die werknemers lopen, voldoende worden afgedekt. Als specifieke groepen werknemers bijzondere risico's lopen, dan moet de werkgever hierop zijn beleid afstemmen.

Een informatiebron die een beeld geeft van specifieke risico's op grond van sekse, leeftijd of sector is de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden. Deze enquête wordt jaarlijks door de Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) in opdracht van het ministerie van SZW, uitgevoerd<sup>25</sup>. In de enquête wordt onder meer aan werknemers gevraagd in hoeverre zij in het afgelopen jaar te maken hebben gehad met verschillende vormen van ongewenst gedrag, waaronder ongewenste seksuele aandacht van collega's of leidinggevenden of van derden. De Inspectie SZW publiceert daarnaast elke twee jaar *Arbo in Bedrijf*, een rapportage over de naleving van de arboverplichtingen, op basis van het toezicht door de Inspectie. In 2016 is daarbij apart aandacht besteed aan ongewenste omgangsvormen<sup>26</sup>. Conclusie uit 2017 is dat we in Nederland over het algemeen vaker te maken lijken te hebben met externe ongewenste seksuele aandacht (van bijvoorbeeld klanten, patiënten of leerlingen), dan met interne ongewenste seksuele aandacht (door leidinggevenden en/of collega's). Er zijn verschillen tussen de sectoren, maar wat opvalt, is dat externe seksuele intimidatie voornamelijk in de zorg en horeca voorkomt, terwijl interne seksuele intimidatie voornamelijk in de dienstverlening en openbaar bestuur voorkomt. Als laatste zien we dat vrouwelijke werknemers (vooral jongere vrouwelijke werknemers) en jonge werknemers in het algemeen (15-24 jaar) vaker met (voornamelijk externe, maar ook interne) seksuele intimidatie te maken hebben.

Om extra aandacht te besteden aan het onderwerp heeft het ministerie van SZW binnen het programma *Duurzame Inzetbaarheid* in de periode 2014 tot en met 2017 bijzondere aandacht gegeven aan PSA, waaronder ongewenste omgangsvormen. Dit onderwerp kwam met name aan bod in (communicatie)campagnes rondom pesten op het werk (2015), agressie en geweld door derden (2015/2016) en ongewenst gedrag op het werk (2016). Naast agenderende activiteiten zijn hierbij aan werkgevers, werknemers en andere betrokkenen handvatten aangereikt om PSA te helpen voorkomen en een veilige werkcultuur te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is de wegwijzer seksuele intimidatie, een instrument dat samen met TNO is ontwikkeld (zie: <http://www.duurzameinzetbaarheid.nl/124618/WegwijzerSeksueleIntimidatie.pdf>). Met deze wegwijzer worden de werkgever / HR medewerker, collega's en het slachtoffer handelingsperspectieven geboden om seksuele intimidatie op het werk aan te pakken.

Aansluitend op deze activiteiten was er in 2016 en 2017 een programma rondom ongewenst gedrag op het werk, dat zich met name richtte op ondersteuning van diverse stakeholders. Hieruit kwam onder andere een instrument voort, dat zich richtte op leden van de Ondernemingsraad (OR), die vaak invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van een goed beleid binnen organisaties. Daarnaast werd in 2017 een congres voor leidinggevenden georganiseerd over hoe zij ongewenst gedrag kunnen signaleren en adresseren.

<sup>25</sup> Zie: <http://www.monitorarbeid.tno.nl/nea>

<sup>26</sup> Zie pagina's 113-127 van Arbo in bedrijf 2016

(<https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2017/05/16/arbo-in-bedrijf-2016>).

Ook is een onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden om de rol en positie van vertrouwenspersonen te versterken, omdat de vertrouwenspersoon binnen een organisatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het tegengaan van ongewenst gedrag en slachtoffers van ongewenst gedrag (inclusief seksuele intimidatie) kan bijstaan. Dit onderzoek is op 14 juni 2018 met de Tweede Kamer gedeeld, voorzien van een beleidsreactie waarin de inzet van SZW wordt geschetst om de komende periode de positie van vertrouwenspersonen in de praktijk te versterken<sup>27</sup>. Ten slotte begeleidt een Actieteam PSA 20 organisaties die aan de slag willen met het (ontwikkelen of verbeteren van) PSA-beleid gericht op verschillende deelaspecten (waaronder ongewenst gedrag).

De Inspectie SZW ziet toe op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet. Met behulp van de zelfinspectietool 'werkdruk en ongewenst gedrag' kunnen organisaties "door de ogen van een inspecteur" de eigen organisatie doorlichten en beziën of aanvullende maatregelen nodig zijn om werknemers binnen de organisatie afdoende te beschermen tegen onder meer PSA en overmatige werkdruk. Ook kan bij de Inspectie SZW melding worden gedaan van niet-naleving van de Arbeidsomstandighedenwet. Bij meldingen door een OR of vakbond volgt altijd een onderzoek.

SZW is betrokken bij het programma *Geweld hoort nergens thuis* van VWS, JenV en de VNG (zie hoofdstuk II.2.). In dit programma wordt onder meer, vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap, gekeken naar de rol die werkgevers kunnen spelen om huiselijk geweld vroegtijdig te signaleren en daarover het gesprek aan te gaan.

---

<sup>27</sup> Kamerstukken II, Vergaderjaar 2017-2018, 34 843, nr. 31.

## **Hoofdstuk IV Bescherming en ondersteuning**

Dit hoofdstuk bouwt voort op hoofdstuk II, waarin het wettelijke kader en de uitvoering van het Nederlandse beleid is geschetst.

### **IV.1. Informatie, ondersteuning en bijstand bij individuele klachten**

#### *IV.1.1 Informatie*

Op verschillende manieren ontvangen slachtoffers informatie. Slachtoffers die zich melden bij de politie ontvangen goede en tijdige informatie over hulp en ondersteuning en wettelijke maatregelen in een taal die zij begrijpen. Al bij de eerste melding bij de politie krijgen zij een verklaring van rechten die is uitgegeven in verschillende talen, waardoor ze op de hoogte zijn van hun rechten. Op de website van de politie, [www.politie.nl](http://www.politie.nl), is informatie te vinden over huiselijk geweld, stalking, kindermishandeling en zedenmisdrijven. Slachtofferhulp Nederland biedt via haar website en folders informatie aan slachtoffers in het algemeen en over juridische hulp bij huiselijk geweld, casemanagement bij ernstige gewelds- en zedendelicten, seksueel misbruik bij kinderen en seksueel misbruik in Jeugdzorginstellingen of pleeggezin in het bijzonder.

Er zijn informatiefolders over de werkwijze van Veilig Thuis, bij sommige Veilig Thuis-organisaties in verschillende talen. Diverse Veilig Thuis-organisaties hebben folders voor slachtoffers met informatie over de verdere ondersteuning en over de verschillende vormen van huiselijk geweld. Iedere Veilig Thuis-organisatie heeft een eigen website waar meer informatie te vinden is<sup>28</sup>. Ook de vrouwenopvanginstellingen bieden via folders en hun websites informatie aan slachtoffers. Voor slachtoffers van mensenhandel is er in verschillende talen een folder ontwikkeld over hoe nu verder. Er is een folder in verschillende talen voor ouders die afkomstig zijn uit een land waar meisjesbesnijdenis voorkomt. In 2018 is een folder verschenen over huwelijksdwang om Nederlandse slachtoffers van achterlating te helpen die terug willen keren naar Nederland.

#### *IV.1.2 Algemene ondersteuning*

Indien gewenst kan Slachtofferhulp Nederland worden ingeschakeld om slachtoffers te ondersteunen in het verdere straf(rechtelijke)proces. Is er sprake van ernstige bedreiging van de veiligheid dan kunnen gemeenten of het OM maatregelen treffen. Sinds de implementatie van de nieuwe Europese richtlijn minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (zie ook hoofdstuk I.1) krijgen slachtoffers een individuele beoordeling, zodat de specifieke beschermingsbehoeften worden onderkend ter voorkoming van secundaire victimisatie, herhaald slachtofferschap, intimidatie en vergelding. Dit houdt in dat de politie bij de fysieke aangifte beoordeelt of een slachtoffer specifieke beschermingsbehoeften heeft, waarvoor zo nodig en gewenst beschermingsmaatregelen getroffen kunnen worden. Bij bepaalde slachtoffers zijn extra maatregelen nodig, zoals afscherming van woon- of verblijfadres, contact- of gebiedsverbod, afspraak op locatie of bijstand bij verhoor. In alle stappen van het rechtsproces is aandacht voor het slachtoffer en werken de politie, het OM, Slachtofferhulp Nederland en andere (keten)partners (zoals Veilig Thuis) nauw samen.

Ook is het mogelijk om voor een financiële tegemoetkoming en erkenning slachtofferschap een beroep te doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Dit fonds werkt samen met Slachtofferhulp Nederland.

Daarnaast zijn de verschillende zorgvoorzieningen zoals huisartsenzorg en geestelijke gezondheidszorg alsook maatschappelijke ondersteuning zoals maatschappelijk werk en maatschappelijke opvang toegankelijk voor alle rechtmatig in Nederland verblijvende personen, dus ook voor slachtoffers van huiselijk geweld. Er wordt niet apart geregistreerd hoeveel slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld jaarlijks gebruik maken van zorgvoorzieningen en maatschappelijke ondersteuning.

---

<sup>28</sup> Veilig Thuis is op dit moment bezig één gezamenlijke landelijke website te ontwikkelen.

#### *IV.1.3 Bijstand bij individuele klachten*

De Nederlandse wetgeving regelt en zorgt voor ondersteuning bij het indienen van klachten voor burgers in het algemeen, dus ook voor slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling. Sinds 1 augustus 2016 is in Nederland de Wkkgz van kracht. Deze wet geldt voor alle zorgaanbieders zoals verpleeghuizen, ziekenhuizen, huisartsen en fysiotherapeuten. Ook bedrijfsartsen en verzekeringsartsen die de gezondheidstoestand van cliënten beoordelen of cliënten medisch begeleiden, vallen onder de wet. Mensen kunnen sinds 1 januari 2017 gratis terecht bij de klachtenfunctionaris van de zorgaanbieder. Ook kan de cliënt een rechtszaak aanspannen. De wet biedt ook een laagdrempelig alternatief: de onafhankelijke geschilleninstantie. Die doet een uitspraak waar beide partijen zich aan moeten houden. De geschilleninstantie kan ook een schadevergoeding toekennen. Daarnaast heeft de cliënt het recht op goede informatie als er in de zorgverlening iets niet goed is gegaan. De cliënt heeft recht op informatie over de kwaliteit van de zorg wanneer hij daarom vraagt.

Het klachtrecht over zorg en ondersteuning van zorg- en welzijnsorganisaties is vanaf 1 januari 2015 geregeld in de Wmo 2015. De gemeente dient in de verordening te bepalen ten aanzien van welke voorzieningen een regeling voor de afhandeling van klachten van cliënten vereist is (2.1.3 lid e Wmo 2015). Het gaat zowel om algemene voorzieningen als om maatwerkvoorzieningen. De aanbieder van die voorzieningen stelt vervolgens een regeling op voor de afhandeling van klachten van cliënten over gedragingen van de aanbieder jegens een cliënt (3.2., eerste lid, onder a, Wmo 2015).

Het is de bedoeling van de Wmo 2015 dat de burger een klacht over de bejegening door een aanbieder bij de betreffende aanbieder indient. Mocht de aanbieder geen klachtenregeling hebben, omdat de gemeente dat niet verplicht heeft gesteld, dan neemt de gemeente de klacht zelf in behandeling. Als de aanbieder de klacht niet naar tevredenheid afhandelt, kan de burger desgewenst met zijn klacht vervolgens terecht bij de gemeente. Overigens kunnen burgers een klacht over een aanbieder ook rechtstreeks bij de gemeente indienen. Als de aanbieder een klachtenregeling heeft, ligt het voor de hand dat de gemeente dan de cliënt naar die aanbieder doorverwijst. In de praktijk kiezen de meeste gemeenten ervoor om een klachtenregeling verplicht te stellen voor alle voorzieningen, ook vanuit het oogpunt van transparantie en eenvoud voor de burger en omdat in het kader van de zorgwetten (Wkkgz) en de Jeugdwet de afhandeling van klachten ook bij de aanbieder is gelegd. De aanbieder kan dan zorgen voor een goede aansluiting tussen de klachtregelingen in de Wmo en de klachtenregelingen op grond van de Jeugdwet en de Wkkgz. Zorgvuldige behandeling van een klacht kan eventuele juridische procedures (bezwaar/beroep) voorkomen.

Voor de burger is het belangrijk dat de klachtenprocedure in alle situaties helder is. De gemeente communiceert de procedure duidelijk naar de burger via folders, websites en in het onderzoek dat de gemeente instelt. Mochten desondanks klachten niet bij de juiste organisatie worden ingediend, dan moeten gemeente en aanbieders er door middel van goede afspraken voor zorgen dat de klacht bij de juiste organisatie terecht komt en daar behandeld wordt.

Onder de Wmo vallen de vrouwenopvanginstellingen en de Veilig Thuis-organisaties. Alle Veilig Thuis-organisaties hebben een onafhankelijke klachtencommissie en folders hierover. Voor ondersteuning bij een klacht over een Veilig Thuis-organisatie kunnen mensen terecht bij een vertrouwenspersoon van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg. Ook de vrouwenopvang kent klachtregelingen.

Verder heeft elke eenheid van de politie een klachtencommissie. Voor klachten over de werkwijze van overheden is de Nationale ombudsman het aanspreekpunt ([www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)). Sommige gemeenten hebben een eigen ombudsman aangesteld (bijvoorbeeld Amsterdam, Rotterdam en Den Haag).

## **IV.2. Gespecialiseerde ondersteuning**

### *IV.2.1 Vrouwenopvang*

De vrouwenopvang in Nederland is altijd beschikbaar voor de bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld. Het gaat in de meeste gevallen om vrouwen en kinderen, maar ook mannen zijn

slachtoffers van huiselijk geweld. Het landelijk stelsel vrouwenopvang garandeert dat deze slachtoffers, indien nodig, directe en veilige opvang en hulp bij herstel krijgen, 7 maal 24 uur. De leden van het landelijk stelsel vrouwenopvang hebben daarover onderling bindende afspraken gemaakt. De vrouwenopvang biedt meer dan alleen opvang. Zij werkt landelijk en regionaal nauw met haar partners samen om huiselijk geweld bespreekbaar te maken en waar mogelijk te stoppen. De samenwerkingsafspraken tussen de vrouwenopvang en de centrumgemeenten vrouwenopvang zijn beschreven in een landelijk beleidskader dat in 2016 door de VNG en de FO is vastgesteld<sup>29</sup>.

Huiselijk geweld kent vele verschijningsvormen. Vaak blijft het probleem jarenlang verborgen tot het tot een acute crisis leidt. Dan is snelle en directe hulp bij herstel noodzakelijk. De vrouwenopvang richt zich er op om samen met de ketenpartners een escalatie te voorkomen. Het is voor de vrouw en de kinderen beter om in de eigen omgeving aan een oplossing te werken. Dit gebeurt in principe in de eigen regio. Er kunnen zich echter situaties voordoen dat er een oplossing in een andere regio noodzakelijk is. Veelal gaat het dan om een groot en acuut veiligheidsrisico of dreiging vanuit een (familie)netwerk, zoals bij eengerelateerd geweld. Het landelijk stelsel vrouwenopvang regelt deze opvang naar een veilige plek in Nederland.

Het landelijk stelsel vrouwenopvang is een samenwerkingsverband van ongeveer 20 instellingen. Deze instellingen bieden een landelijk dekkend stelsel van veilige opvang en hulp bij herstel. Ze werken voor de cliënten uit de eigen regio en hebben tevens ruimte voor acute vragen vanuit een andere regio. De cliënt (of de verwijzer) hoeft niet zelf op zoek te gaan naar opvang elders. De vrouwenopvang in de eigen regio zoekt middels de intake naar een oplossing binnen of buiten de regio. Om dit mogelijk te maken biedt het landelijk stelsel vrouwenopvang de volgende voorzieningen:

#### 1. Landelijk toegankelijke crisisbedden

De leden van het landelijk stelsel vrouwenopvang beschikken samen over voldoende crisisopvang bedden voor de veilige opvang van cliënten uit de eigen regio en van daarbuiten. De ernst van de crisis wordt bepaald aan de hand van een gevalideerde risicoscreening. De opvang voldoet aan de landelijk gestelde kwaliteitsnormen voor de opvang van de slachtoffers van huiselijk geweld<sup>30</sup>. De crisisopvang duurt gemiddeld zes tot negen weken. In die tijd wordt met de cliënt een herstelplan opgesteld gericht op het doorbreken van de geweldspatronen. Kinderen krijgen een passend hulpaanbod.

#### 2. Noodbedden

Voor wie meteen opgevangen moet worden, heeft het landelijk stelsel vrouwenopvang een aantal noodbedden. De politie, het OM, de instelling voor vrouwenopvang, de GGD of Veilig Thuis beslissen wie er op zo'n noodbed terecht kan, vanzelfsprekend ook met kinderen (tot 18 jaar). Cliënten kunnen gemiddeld drie dagen op een noodbed blijven. In die tijd zoekt de instelling een veilig onderkomen voor een langere periode.

#### 3. Landelijke specialisaties

Voor een aantal problematieken kent het landelijk stelsel vrouwenopvang landelijke specialisaties. Deze zijn ingericht voor jonge meiden die slachtoffer zijn (geweest) van eengerelateerd geweld (Tilburg, Leeuwarden), voor mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Tilburg en Zwolle) en voor slachtoffers van mensenhandel (Rotterdam, Leeuwarden, Amsterdam, Assen).

#### Gespecialiseerde opvang

Asja van Fier is een kleinschalige veilige behandelsetting voor meisjes en jonge vrouwen van 12 tot en met 23 jaar, die via dwang, misleiding en geweld in de prostitutie terecht zijn gekomen of dreigen hierin terecht te komen. Asja biedt een pedagogisch basisklimaat, een dagprogramma,

---

<sup>29</sup> *Beleidskader landelijke in-, door- en uitstroom crisisopname in acute crisissituaties van slachtoffers van huiselijk geweld in de vrouwenopvang*, december 2016.

<sup>30</sup> *Kwaliteitsdocument Opvang Slachtoffers Huiselijk geweld*, RegioAanpak Veilig Thuis 2014.

onderwijs, dagbesteding, begeleiding, behandeling ( (jeugd)geestelijke gezondheidszorg), systeemgesprekken, veiligheid en bescherming. In totaal zijn er vier Asja-groepen. In 2016 zijn er 86 slachtoffers opgevangen, van wie 77 % minderjarig, in 2017 103 van wie 73 % minderjarig.

Zahir van Fier is een kleinschalige (crisis)opvang- en behandelvoorziening voor meisjes en jonge vrouwen van 12 tot en met 23 jaar die te maken hebben met eengerelateerd geweld of de dreiging van eerwraak. Zahir biedt een pedagogisch basisklimaat, een dagprogramma, onderwijs, begeleiding, behandeling ((jeugd)geestelijke gezondheidszorg), veiligheid, bescherming en – indien mogelijk – systeembehandeling of bemiddeling met ouders / familie. In 2016 zijn 26 slachtoffers opgevangen, van wie 35 % minderjarig, in 2017 56, van wie 95 % minderjarig.

Sterk Huis heeft een landelijke functie voor (jonge) vrouwen en mannen die te maken hebben met (dreiging van) eengerelateerd geweld. Eengerelateerd geweld is geweld dat voortkomt uit een drang om de familie-eer te beschermen. Sterk Huis biedt een veilige plek voor ernstig bedreigde meiden, mannen en vrouwen en hun eventuele kinderen. Het begrip eengerelateerd geweld is de overkoepelende term voor alle vormen van dwang en psychisch en lichamelijk geweld om te voorkomen dat een lid van de familie een 'misstap' zet die de familie-eer in de gemeenschap kan schaden. En alle geweld tegen de 'eerschender' (de vrouw) om de geschonden eer te herstellen. Het belang van familie-eer telt nog in veel bevolkingsgroepen met een groeps cultuur. Vrouwen die te maken hebben met eengerelateerde dreiging, moeten zo snel mogelijk op een geheime locatie opgevangen worden. Alleen op die manier kunnen ze werken aan een veilige en zelfstandige toekomst. Sterk Huis begeleidt, behandelt en traint de vrouwen (met eventuele kinderen), om ervoor te zorgen dat ze weerbaar terug kunnen keren in de maatschappij. In 2016 zijn er 38 zorgtrajecten eengerelateerd geweld afgesloten. In 2017 waren dat er 42.

Niet alleen vrouwen, ook mannen hebben te maken met huiselijk geweld. Het vooroordeel dat mannen geen slachtoffer kunnen zijn, leidt tot veel onzichtbare problematiek. Er heerst nog een taboe op het onderwerp en mannen vragen niet snel om hulp. Vaak wordt hun problematiek over het hoofd gezien. Seksuele voorkeur, huiselijk geweld, eerwraak, financiële uitbuiting en mensenhandel blijven op deze manier onbesproken. Vanaf 2011 worden mannelijke slachtoffers opgevangen, eerst via de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en vanaf 1 januari 2017 ook in Tilburg en Zwolle. Het gaat in totaal om 40 plekken. Ruim 800 mannen klopten de afgelopen jaren aan voor hulp bij de aangesloten instellingen.

#### 4. Piketregeling in gevallen van eengerelateerd geweld.

Het landelijk stelsel vrouwenopvang werkt nauw samen met het Landelijk Expertisecentrum Eengerelateerd geweld (LEC EGG) van de politie. Zij hebben een aparte 24/7 piketregeling ingesteld om in acute crisissituaties slachtoffers van eengerelateerd geweld, huwelijksdwang en gedwongen achterlating indien nodig een veilig onderdak te bieden. Dit verloopt via de politie, OM of het LEC EGG.

#### 5. Safe House: bij ernstige bedreiging

Bij constante en ernstige bedreiging is er een beperkt aantal Safe Houses met een geheim adres. Bijvoorbeeld als mensen worden achtervolgd door een gewelddadige (ex)partner of familieleden die uit zijn op eerwraak. Deze vorm van opvang is er vanzelfsprekend ook voor de betrokken kinderen. De politie beslist mee over opname in een Safe House. Zorgcoördinatoren en de politie overleggen ook over wanneer het verblijf beëindigd kan worden en wat er daarna moet gebeuren.

#### 6. Vervolgopvang, ambulante trajecten en uitstroom

Soms blijkt na crisisinterventie de veiligheid nog niet gegarandeerd. Dan is er vervolghulp nodig in de vorm van opvang of ambulante trajecten zoals Aware<sup>31</sup>. Dit is afhankelijk van het veiligheidsrisico. Elke regio kent hierin zijn eigen aanpak. Het uiteindelijke doel is dat de cliënt terug keert naar een veilig bestaan en weer de regie heeft over haar eigen leven. Dit kan terugkeer

---

<sup>31</sup> Aware staat voor Abused Women's Active Response Emergency en is een alarmeringssysteem waarmee het betreffende slachtoffer bij dreigend gevaar van huiselijk geweld onmiddellijk de politie kan waarschuwen. Een Aware-melding heeft hoge prioriteit bij de politie. Vaak gaat het Aware-systeem samen met een hulpaanbod.

betekenen naar haar oude adres, maar in sommige gevallen ook een nieuw bestaan in een andere regio.

De financiering van de vrouwenopvang bestaat uit twee geldstromen: via de gemeente en via de eigen bijdragen. Via de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang van het Gemeentefonds hebben de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang zowel in 2016 als in 2017 rond de € 118 miljoen per jaar ontvangen. De gemeenten gaan er van uit dat een deel van de exploitatie van de vrouwenopvang uit de eigen bijdrage wordt gefinancierd. In het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is vastgelegd dat gemeenten een eigen bijdrage mogen vragen voor verblijf in de vrouwenopvang. De gemeenteraad is verplicht in de verordening te bepalen op welke wijze de eigen bijdrage voor de opvang wordt berekend. Om te borgen dat cliënten genoeg zak- en kleedgeld overhouden is in artikel 3.20 van het Uitvoeringsbesluit bepaald dat de cliënt in ieder geval een bedrag moet overhouden dat overeenkomt met het zogeheten 'zak- en kleedgeld' vermeerderd met de standaardpremie (gecorrigeerd met de zorgtoeslag).

Op basis van een landelijke monitor in-, door- en uitstroom van de FO is over 2015 en 2016 een aantal gegevens beschikbaar wat betreft de residentiële opvang (over 2017 zijn nog geen cijfers beschikbaar). De monitor meet de gegevens van de cliënten vanuit de registraties van de instellingen. De monitor meet nog niet de ambulante hulpverlening.

Het totaal aantal cliënten dat in 2016 door de vrouwenopvang is geholpen, zowel residentieel als niet-residentieel is ca 12.500<sup>32</sup>. Het aantal kinderen in de opvang in dat is ongeveer 3.500.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal cliënten dat in 2015 en 2016 door middel van de monitor is geregistreerd. Totaal gaat het in 2016 om ruim 8.200 cliënten. Dit is een toename van bijna 900 cliënten ten opzichte van 2015. Het merendeel van deze cliënten is opgevangen in de residentiële opvang. Het gaat om rond de 5.500 cliënten.

Van de resterende 2.700 cliënten is slechts bij 12% de redenen bekend waarom er geen instroom heeft plaatsgevonden. De meeste cliënten hebben ambulante hulp ontvangen. Een deel is doorverwezen naar een andere instelling vanwege de veiligheid. Bij een ander deel werd het contact verbroken. Ook waren er mensen die alleen behoefte hadden aan onderdak en om die reden niet geïndiceerd werden voor opvang vanwege huiselijk geweld.

*Tabel: Aantal cliënten in de monitor n = 19 instellingen*

Leeftijden	Cliënten 2015	Cliënten 2016
0-17	2.570	2.670
18-22	540	660
23-30	1.470	1.670
31-40	1.460	1.760
41-50	740	900
51-64	230	370
65-100	40	80
onbekend	290	120
Totaal	7.340	8.230

<sup>32</sup> Dit getal is berekend op basis van de gegevens uit de jaarverslagen en van de websites van de instellingen.



Voor meer informatie over de vrouwenopvang zie ook hoofdstuk II.2.4.

#### *IV.2.2 Centra seksueel geweld*

Alle slachtoffers, ook degenen die geen contact met de politie willen, kunnen 24/7 bij een CSG terecht. Zij zijn bereikbaar onder één gratis landelijk telefoonnummer. Er is een landelijk dekkend netwerk van 16 CSG's in heel Nederland. Artsen, verpleegkundigen, politie, psychologen, maatschappelijk werkers en seksuologen bieden gezamenlijk hulp. Het CSG richt zich primair op acute slachtoffers van een verkrachting korter dan acht dagen geleden. Slachtoffers die geen contact met politie willen of aangeven langer dan zeven dagen geleden seksueel te zijn misbruikt, kunnen ook bij het CSG terecht. Een CSG heeft geen eigen onderkomen, maar is gesitueerd op de Spoedeisende Hulp van een ziekenhuis of bij de GGD.

Het CSG biedt:

- forensisch onderzoek gericht op sporen en letselduiding;
- acute medische zorg gericht op preventie van zwangerschap en besmetting met SAO/HIV en behandeling van letsel;
- acute psychologische zorg om herstel te bevorderen ter preventie van het ontstaan van psychische stoornissen, met name het Post Traumatische Stress Syndroom (PTSS).

Wanneer een slachtoffer het CSG binnenkomt – met of zonder politie – wordt zij of hij opgevangen door een deskundige zorgprofessional, zoals een (forensisch) verpleegkundige, die het slachtoffer opvangt en bijstaat. Aangifte is geen doel op zich, maar als slachtoffers overwegen om aangifte te doen, dan doet een forensisch arts sporenonderzoek en onderzoekt hij of zij eventuele verwondingen aan het lichaam. Daar is een forensisch rechercheur bij, zodat eventueel bewijsmateriaal goed wordt vastgelegd. Daarna wordt acute medische zorg gegeven. Medische zorg en forensisch sporenonderzoek worden op elkaar afgestemd, zodat deze elkaar niet verstoren, maar ook zo min mogelijk belastend zijn voor het slachtoffer.

Als een slachtoffer meteen aangifte wil doen, dan maakt de politie binnen enkele dagen een afspraak op het politiebureau. Een casemanager van het CSG houdt in de gaten hoe het met slachtoffers gaat. Als de problemen die door het misdrijf worden veroorzaakt, na vier weken nog niet over zijn, dan krijgt het slachtoffer traumabehandeling binnen de geestelijke gezondheidszorg. In het geval er gevaar is voor eerwraak kan er anoniem hulp worden geboden. Ook wordt de huisarts altijd geïnformeerd over bezoek aan het CSG behalve als slachtoffer aangeeft dat niet te willen.

De CSG's werken volgens landelijk vastgesteld kwaliteitscriteria. Elk CSG werkt nauw samen met lokale partners (zoals politie, ziekenhuis, GGD, de geestelijke gezondheidszorg, Veilig Thuis, Slachtofferhulp Nederland). Men maakt afspraken over samenwerking en zorgvuldige uitwisseling van informatie.

De coördinator van elk CSG is verantwoordelijk voor de aansturing van deze multidisciplinaire samenwerking en de bewaking en verbetering van de kwaliteit van de geleverde zorg. De kwaliteitscriteria stellen eisen aan de wijze waarop de verschillende functies moeten worden uitgevoerd. Jaarlijks worden alle centra door een landelijke stuurgroep bezocht om uniformiteit in de geboden zorg volgens de landelijke kwaliteitscriteria te waarborgen en te leren van best practices.

Het aantal meldingen in 2016 bedroeg 1945 en in 2017 2624 (zowel acuut als niet acuut seksueel geweld). In 2016 werd aan 833 slachtoffers van acuut seksueel geweld zorg geboden, van wie 766 meisjes en vrouwen. In 2017 waren dat er 1103, van wie 1015 meisjes en vrouwen. Op de website [www.centrumseksueelgeweld.nl](http://www.centrumseksueelgeweld.nl) is meer informatie te vinden over de CSG's.

De 35 centrumgemeenten vrouwenopvang zijn verantwoordelijk voor de financiering van het aanbod van de CSG's.

#### *IV.2.3 Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en achterlating (LKHA)*

Het LKHA, gefinancierd via decentralisatie-uitkeringvrouwenopvang van de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang, is het landelijk kennis- en expertisecentrum op het gebied van huwelijksdwang en

achterlating. Het heeft een kennis- en een casuïstiekfunctie. Het LKHA voert regie in complexe casuïstiek, adviseert professionals bij de aanpak van complexe casuïstiek op het gebied van huwelijksdwang en achterlating en is partner van het ministerie van Buitenlandse Zaken als slachtoffers in het buitenland zijn. Het LKHA verifieert de melding en ondersteunt het slachtoffer in geval van huwelijksdwang en achterlating bij terugkeer naar Nederland. Het LKHA biedt voorlichting, informatie en training aan professionals.

Het LKHA is 24/7 bereikbaar. Buiten kantooruren wordt doorgeschakeld naar een meldkamer. Als het direct noodzakelijk en mogelijk is om een slachtoffer te helpen, verbindt de meldkamer door naar het LEC EGG van de politie die voor het LKHA het piket uitvoert. Het LKHA is organisatorisch ondergebracht bij Veilig Thuis Haaglanden.

Hieronder een overzicht met cijfers en verdere toelichting:

	Casussen	Vraagbaakfunctie: adviezen <sup>33</sup>				Deskundigheidsbevordering
		Complexe casuïstiek	Infoverzoeken	Doorverwijzing	Totaal	
2015	23	51	23	3	77	19
2016	36	87	33	3	123	18
2017	38	109	15	1	125	22

Binnen de casuïstiek nam in 2016 het aantal meldingen van vreemdelingen met recht op verblijf in Nederland en van minderjarigen toe. Ook het aantal meldingen van slachtoffers van huwelijksdwang en achterlating in het buitenland met de Nederlandse nationaliteit maar woonachtig in een ander Europees land nam toe.

In 2017 betrof 30 van de 38 gemelde casussen achterlating, vier casussen huwelijksdwang en vier casussen huwelijkse gevangenschap en vasthouden in het buitenland.

Door illegaal verblijf van slachtoffers in het buitenland en niet geregistreerde jonge kinderen van wie de verwantschap en nationaliteit moeten worden vastgesteld, neemt de complexiteit van de zaken toe.

Het LKHA constateert een toename van achterlating van minderjarigen in het buitenland met als motief opvoedingsproblemen. Jongeren worden bijvoorbeeld achtergelaten voor heropvoeding bij familie of zeer strenge kostscholen in Somalië en Nigeria. Het LKHA heeft het Kennisplatform Integratie en Samenleving<sup>34</sup> verzocht onderzoek te doen naar achterlating en opvoedingsproblematiek. De resultaten van dit onderzoek worden in de loop van 2018 bekend.

De advisering door het LKHA bestrijkt een breder terrein dan alleen huwelijksdwang en achterlating, zoals wettige en informele huwelijken, het ontbinden of nietig verklaren van een huwelijk, huwelijkse gevangenschap, kindbruiden al dan niet in combinatie met

<sup>33</sup> Adviezen zijn anoniem en bestaan uit: een of meerdere telefonische consulten, 'coaching on the job' waarbij onder meer wordt ondersteund in de voorbereiding van gesprekken. Beschikbare juridische expertise wordt betrokken bij de advisering.

<sup>34</sup> Het Kennisplatform Integratie & Samenleving is een programma van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie dat wordt gefinancierd door het ministerie van SZW.

gezagsvraagstukken, verborgen vrouwen in combinatie met achterlating, het voorkomen van uitzetten en vasthouden in het buitenland.

Qua deskundigheidsbevordering zijn er in de afgelopen jaren voorlichtings- en informatiebijeenkomsten, workshops, trainingen en gastlessen gegeven over huwelijksdwang en achterlating en de rol en taken van het LKHA. Dit is inclusief de landelijke bijeenkomsten over onder andere achterlating van minderjarigen en het voorkomen ervan. Het LKHA constateert een kennislacune in deze en zet nadrukkelijk in op het versterken van kennis bij professionals hierover.

In 2017 is door het LKHA een handreiking *Signaleren en handelen huwelijksdwang en achterlating in het buitenland* gemaakt, waarin een overzicht wordt gegeven hoe je als professional een (potentieel) slachtoffer kunt ondersteunen bij angst voor huwelijksdwang of achterlating in het buitenland. Daarnaast wordt de vaardigheidstraining *In gesprek over huwelijksdwang* voor professionals zeer goed ontvangen.

Het LKHA is aangesloten bij 'Girls not Brides Nederland'<sup>35</sup> en levert de voorzitter van de werkgroep die zich richt op de aanpak van kindhuwelijken in Nederland.

#### *IV.2.4 Opvang slachtoffers mensenhandel*

In Nederland worden slachtoffers van mensenhandel opgevangen in de Categoriele Opvang voor Slachtoffers Mensenhandel maar ook in de reguliere maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Enkele opvanginstellingen bieden gespecialiseerde hulp en opvang aan slachtoffers van mensenhandel.

Voor buitenlandse slachtoffers die geen verblijfstitel hebben (de B8/3 regeling) koopt de overheid opvangplekken in. De term B8/3 verwijst naar hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000 (voorheen was dit hoofdstuk B9). In dit hoofdstuk wordt de procedure beschreven voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Het doel ervan is buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen door de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen. De politie moet slachtoffers van mensenhandel daarom altijd op het recht van aangifte en B8/3 wijzen. Het slachtoffer heeft dan drie maanden bedenktijd om in alle rust te besluiten of hij aangifte wil doen.

Aan het recht op aangifte is het recht op een tijdelijke verblijfsstatus gekoppeld tijdens en ten behoeve van de strafrechtelijke procedure. Hieronder valt ook het recht op opvang en (medische) zorg; voorzieningen die voortvloeien uit het recht op verblijf met als doel slachtoffers niet alleen juridisch, maar ook feitelijk in staat te stellen in Nederland te verblijven.

Er zijn in totaal vijftig plekken in Nederland beschikbaar, verdeeld over drie locaties en instellingen.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor opvang en ondersteuning van meerderjarige (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel die rechtmatig in Nederland verblijven. CoMensha leidt slachtoffers toe naar opvangplekken. In 2016 heeft CoMensha voor 170 cliënten opvang gezocht. CoMensha zoekt opvang, maar beschikt zelf niet over opvang.

Meerderjarige slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit of slachtoffers die al aangifte hebben gedaan, worden opgevangen in de vrouwen- of maatschappelijke opvang. CoMensha bemiddelt voor deze groep.

Voor meer informatie over mensenhandel zie ook hoofdstuk II.2.6.

### **IV.3. Telefonische hulplijnen**

---

<sup>35</sup> 'Girls Not Brides' is een wereldwijd samenwerkingsverband. Ongeveer duizend organisaties in meer dan 95 landen werken samen met één gemeenschappelijk doel: het stoppen van het kindhuwelijk binnen één generatie. In 2016 zijn dertien Nederlandse deelnemers van Girls Not Brides bijeengekomen om 'Girls Not Brides Nederland' op te richten, zoals Kinderpostzegels, de Universiteit van Amsterdam, Save the Children Nederland, Simavi, Plan Nederland en Amref Flying Doctors. 'Girls Not Brides Nederland' wil kennis over kindhuwelijken delen en op de Nederlandse politieke agenda houden.

#### *IV.3.1 Landelijk hulp- en advieslijn Veilig Thuis*

Zowel burgers als professionals kunnen gratis bellen naar het landelijk telefoonnummer van Veilig Thuis. Zij kunnen advies vragen aan Veilig Thuis of een melding maken van een vermoeden van huiselijk geweld en kindermishandeling. Voor het uitoefenen van hun wettelijke taken moeten de Veilig Thuis-organisaties 24 uur per dag, zeven dagen per week bereikbaar en beschikbaar zijn. Voor het bieden van advies en ondersteuning aan direct betrokkenen geldt dat de adviesvrager de regie behoudt over zijn of haar situatie. Dat betekent dat Veilig Thuis niet handelend optreedt zonder de uitdrukkelijke toestemming van de adviesvrager. Een adviesvrager en ook een melder kunnen anoniem blijven. Volgens het Handelingsprotocol van Veilig Thuis verstrekt Veilig Thuis in het geval van een melding informatie over de taken van Veilig Thuis en haar werkwijze, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid voor de melder om anoniem te blijven ten opzichte van de betrokkene over wie hij een melding doet.

Veilig Thuis-organisaties beschikken over gekwalificeerde professionals. Medewerkers van Veilig Thuis zijn aantoonbaar geschoold voor hun functie. Vrijwel alle medewerkers zijn geregistreerd of zijn hier mee bezig. Over het algemeen zijn de medewerkers zeer ervaren en beschikken zij over specialistische kennis op het gebied van kindermishandeling en/of huiselijk geweld. Zo zijn er bij veel Veilig Thuis-organisaties aandachtsfunctionarissen voor specifieke vormen van huiselijk geweld zoals VGV die als vraagbaak dienen voor de rest van hun organisatie.

In de periode 2014-2015 is met landelijke financiering van de overheid materiaal ontwikkeld voor de vijfdaagse basistraining voor Veilig Thuis-medewerkers (e-learning en trainershandleiding). Ook zijn trainers opgeleid om de trainingen te verzorgen. Veilig Thuis-organisaties bieden hun medewerkers een scholingsprogramma om hun kennis te verbreden en actueel te houden. Na de oprichting van Veilig Thuis per 1 januari 2015 was een aandachtspunt dat nog niet alle Veilig Thuis-organisaties integraal werken op het gebied van kindermishandeling en huiselijk geweld. Verdere deskundigheidsbevordering is belangrijk, met name op het gebied van huiselijk geweld voor 'oud jeugdzorg'-medewerkers en op het gebied van kindermishandeling voor medewerkers die voorheen op het terrein van huiselijk geweld werkten.

De training is toe aan doorontwikkeling, gezien de ontwikkelingen die momenteel bij Veilig Thuis plaatsvinden. De 26 Veilig Thuis-organisaties gaan met ingang van 1 januari 2019 werken met een nieuwe werkwijze. Dit vraagt gezamenlijke uitwerking in opleidingen op het gebied van inhoud, rol, cultuur, gedrag en houding. Een belangrijk uitgangspunt dat verwerkt zal worden in de trainingen, is dat medewerkers van Veilig Thuis systemisch gaan werken (niet alleen aandacht voor het kind of het volwassen slachtoffer, maar voor alle (kwetsbare) leden van een gezin) en aandacht hebben voor bijzondere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties, zoals ouderenmishandeling, eengerelateerd geweld en seksueel geweld. Voorts zal het opleidingsaanbod divers zijn en onderscheid maken in een aanbod voor de startende professional, de ervaren professional en met aandacht voor verdieping en verbreding.

Voor meer informatie over Veilig Thuis wordt verwezen naar hoofdstukken II.2.2 en III.3.1.

#### *IV.3.2 Overige landelijke hulplijnen*

Naast de landelijke hulp- en advieslijn specifiek voor huiselijk geweld en kindermishandeling kunnen slachtoffers van huiselijk geweld ook terecht bij een aantal algemene hulplijnen.

Bij direct gevaar is altijd 24 uur per dag het gratis nummer 112 van de politie bereikbaar. Daarnaast bestaat het telefonische meldpunt Meld Misdaad Anoniem. Dit is een onafhankelijk meldpunt waar de beller anoniem informatie kan geven over criminaliteit en misdaad. De anonimiteit van de beller staat hierbij altijd centraal.

Slachtofferhulp Nederland is telefonisch bereikbaar voor hulp met een telefonische hulplijn die gratis is en bereikbaar van maandag tot en met vrijdag tussen 08.30 uur en 18.00 uur. Alle gesprekken zijn vertrouwelijk. Daarnaast kan anoniem advies gevraagd worden. Alle betrokken medewerkers worden opgeleid om slachtoffers (waaronder slachtoffers van huiselijk geweld) op de juiste manier te helpen en te woord te staan. In 2017 hebben in totaal 191.100 slachtoffers contact

gehad met Slachtofferhulp Nederland. Het is hierbij niet aan te geven hoeveel slachtoffers vrouwen zijn of om hoeveel gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling het gaat.

Daarnaast is er MIND Korrelatie, een landelijke organisatie. Zij biedt anonieme, professionele psychische en psychosociale hulp. Ook geeft zij individueel advies en hulp aan iedereen die hierom vraagt. Dit kan telefonisch en online (inclusief chat, whatsapp en e-mail). Bij MIND Korrelatie werken vrijwilligers, maar dit zijn professionele hulpverleners (psychologen en maatschappelijk werkers). Ze luisteren, adviseren en verwijzen zo nodig door naar passende hulp. Dit alles is gratis met uitzondering van de telefoonkosten (€ 0,15 / min). MIND Korrelatie is tijdens de werkdagen tussen 9.00 uur en 18.00 uur bereikbaar. Contacten zijn anoniem, er worden geen gegevens gevraagd of geregistreerd. Caller-id wordt niet gebruikt. In 2017 verzorgde Korrelatie 15.000 hulpverleningscontacten. De psychische en psychosociale problemen waarmee mensen bij Korrelatie aankloppen, lopen enorm uiteen. Het is niet goed te herleiden welk deel daarvan is gerelateerd aan huiselijk geweld.

Sensor is een landelijke telefoonlijn voor mensen die iemand nodig hebben die naar hen luistert. Getrainde vrijwilligers beantwoorden de telefoon 24/7. Sensor was in 2016 en 2017 niet gratis, maar zal dat vanaf 2019 wel zijn. Anonimiteit is gegarandeerd, omdat bij Sensor alleen het onderwerp, de lengte van het gesprek en waarvandaan de mensen bellen worden geregistreerd. Het telefoonnummer van de beller is afgeschermd. De vrijwilligers zijn getraind, ook over huiselijk geweld. Het aantal gesprekken over huiselijk geweld wordt geregistreerd. In 2016 ging het om 2571 gesprekken en in 2017 om 2640 (inclusief chat en e-mail).

#### **IV.4. Bescherming en ondersteuning van kinderen die getuige zijn**

Wanneer een kind getuige is van huiselijk geweld, is dat ook kindermishandeling. Het beleid van de overheid richt zich dus ook op deze kinderen. Belangrijk daarbij is dat bij situaties van (vermoedens van) kindermishandeling niet alleen over, maar juist ook met kinderen zelf wordt gesproken. In de richtlijnen *Kindermishandeling en Samen met ouders en jeugdigen beslissen over passende hulp* van de jeugdhulp en jeugdbescherming is opgenomen hoe geregistreerde professionals in de jeugdhulp en jeugdbescherming, onder wie professionals bij Veilig Thuis-organisaties, de RvdK en de gecertificeerde instellingen, met mishandelde kinderen in gesprek moeten gaan. Verder is in het Handelingsprotocol van Veilig Thuis en het Kwaliteitskader van de RvdK opgenomen dat de onderzoeker het kind altijd ziet of spreekt. In mei 2018 is de handreiking *Participatie van kinderen in de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling* verschenen (te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).

Daarnaast ondersteunt Slachtofferhulp Nederland ouders wier kind getuige is geweest van een misdrijf (waaronder ook ernstig huiselijk geweld), onder andere met de folder *Een kind helpen*.

Kinderen kunnen ook bij de huisarts, maatschappelijk werk, een professional uit een sociaal wijkteam of een gecertificeerde instelling voor jeugdzorg terecht voor hulp en bescherming. Als ze dat willen, kunnen kinderen elke dag gratis bellen of chatten met de Kindertelefoon. Met ruim 500 professioneel getrainde vrijwilligers kunnen zij vertrouwelijke gesprekken voeren over onderwerpen die ze niet durven, kunnen of willen bespreken met mensen in hun omgeving. Zo nodig verwijzen de vrijwilligers kinderen door naar de best beschikbare (specialistische) hulp en ondersteunen hen bij het zetten van een volgende stap.

De Wet meldcode (zie hoofdstuk II.1.1) stelt dat de meldcode een zogenaamde kindcheck moet bevatten bij bepaalde volwassen cliënten. Het gaat om cliënten die in een lichamelijke of geestelijke conditie of in andere omstandigheden verkeren die een risico kunnen vormen voor de veiligheid of de ontwikkeling van de kinderen die van hen afhankelijk zijn. De kindcheck bij deze cliënten wil zeggen dat de beroepskracht vraagt of onderzoekt of de cliënt kinderen heeft die van hem afhankelijk zijn. Is dat het geval, dan legt de beroepskracht het aantal en de leeftijd van deze kinderen vast. Daarbij wordt ook beschreven of de cliënt alleen de zorg heeft voor zijn kinderen of dat zijn partner of anderen deze zorg delen. De kindcheck kan aan de orde zijn in de volwassen

geestelijke gezondheidszorg, in de thuiszorg, in het algemeen maatschappelijk werk, bij de reclassering, bij de huisartsenpost en bij de spoedeisende hulp in een ziekenhuis. Meent de beroepskracht dat de medische conditie of de omstandigheden waarin zijn cliënt verkeert, een risico vormt voor de veiligheid of de ontwikkeling van kinderen, of twijfelt hij daarover, dan zet hij de stappen van de meldcode.

Met name de sector van de geestelijke gezondheidszorg is in 2016 en 2017 ondersteund bij het gebruik van de kindcheck. Eerder is aandacht geweest voor de ziekenhuizen en huisartsen.

In de vrouwenopvang is de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekomen voor de positie van de kinderen in de vrouwenopvang. Zij worden als zelfstandige cliënten gezien, niet als 'meegenomen' kinderen. Verschillende methodieken en programma's worden toegepast. *Tijd voor Toontje* bijvoorbeeld is een programma voor kinderen van nul tot tien jaar en hun moeders in de (vrouwen)opvang, die huiselijk geweld hebben meegemaakt. Het betreft een doorlopend groepsaanbod, dat op een vast moment in de week plaatsvindt. Met behulp van beeldend materiaal en de handpopschildpad Toontje wordt getracht de veerkracht van kinderen te versterken aan de hand van vier thema's: de kracht van fijne dingen doen, veilig boos zijn, van wie hou je? en herinneringen.

*Veerkracht* is een methodisch kader voor de begeleiding van kinderen in de vrouwenopvang, vanuit een systeemgerichte visie. Kernelementen van deze methodiek zijn: aandacht voor het kind in de intake, bieden van een positief leefklimaat, werken aan veiligheid, screening, betrekken van de vader, ondersteuning van de ouders, betrekken van het netwerk en begeleiding van kind en gezin aan de hand van een veiligheidsplan en actieplan. Er wordt in de vrouwenopvang breed met dit kader gewerkt.

Verder heeft de vrouwenopvang de samenwerking met de jeugdhulp en de -geestelijke gezondheidszorg de afgelopen jaren geïntensiveerd.

Begin februari 2017 is aan de overheid en de Tweede Kamer een petitie aangeboden door de stichting Het Vergeten Kind<sup>36</sup>, samen met hun jongerenraad, the Unforgettables. Zij vroegen daarmee aandacht voor de positie van de ongeveer 7.000 kinderen die jaarlijks in de opvang belanden (zowel de vrouwenopvang als de maatschappelijke opvang). Naar aanleiding daarvan is door de overheid de burgemeester van Leiden, de heer Lenferink, gevraagd om als aanjager op te treden om verbeteringen te stimuleren. In april 2018 heeft hij zijn eindrapportage aangeboden. Zijn belangrijkste conclusie is dat er steeds meer aandacht is voor de positie van kinderen in de opvang. Niemand hoeft meer overtuigd te worden van het belang ervan. Het gaat er nu om te komen tot duurzame borging van deze aandacht. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage wordt over zijn aanbevelingen verder overlegd met de VNG en de FO.

---

<sup>36</sup> Het Vergeten Kind zet zich sinds 2009 in voor kwetsbare kinderen en jongeren in Nederland die in een onveilige of instabiele thuissituatie leven of die noodgedwongen opgroeien in een opvanglocatie.

## Hoofdstuk V Materieel recht

### V.1. Wettelijk kader

In Nederland is er wat betreft het juridisch kader geen sprake van een aparte aanpak van geweld tegen vrouwen. Wel wordt er stevig ingezet op een stevige aanpak van geweldsvormen waar vrouwen onevenredig vaak slachtoffer van zijn. Dit betekent dat ook in zaken betreffende geweld tegen vrouwen maatregelen mogelijk zijn ingevolge bepalingen vastgelegd in strafrechtelijke wetgeving, bestuursrechtelijke wetgeving maar ook in de civiele wetgeving.

Hieronder volgt kort een overzicht van alle voor dit Verdrag relevante wetsartikelen. Voor de volledige tekst van de hieronder genoemde vigerende wet- en regelgeving wordt verwezen naar bijlage 4.

- Straat- of contactverbod: artikel 254 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
- Schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad: artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek.
- Voogdij, omgangsregeling en veiligheid: artikel 1:254 t/m 255 Burgerlijk Wetboek, artikel 1:261 Burgerlijk Wetboek, artikel 1:266 Burgerlijk Wetboek, artikel 1:269 Burgerlijk Wetboek, artikel 1:253a Burgerlijk Wetboek en 1:377a Burgerlijk Wetboek.
- Gedwongen huwelijken: artikel 1:71, eerste lid, Burgerlijk Wetboek, artikel 284 Wetboek van Strafrecht.
- Rechtsmacht: artikel 5 Wetboek van Strafrecht, artikel 7 Wetboek van Strafrecht.
- Financiële draagkracht veroordeelde: artikel 24a Wetboek van Strafrecht.
- Verjaringsregime: artikel 70 en artikel 71 Wetboek van Strafrecht.
- Schadevergoedingsmaatregel in strafzaak: artikel 36f Wetboek van Strafrecht.
- Psychologisch geweld: artikel 284 Wetboek van strafrecht en artikel 285 Wetboek van Strafrecht.
- Stalking: artikel 285 en artikel 285b Wetboek van Strafrecht.
- Fysiek geweld: artikel 300 t/m 303 Wetboek van Strafrecht en artikel 304 Wetboek van Strafrecht.
- Seksueel geweld en seksueel intimidatie: art.240, 240a, 240b, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 249, 248a, 248b, 248c, 248d, 248e, 248f Wetboek van Strafrecht, artikel 266 Wetboek van Strafrecht.
- Mensenhandel: artikel 273f Wetboek van Strafrecht.
- Vrouwelijke genitale verminking: artikel 300 t/m 303 Wetboek van Strafrecht, artikel 284 Wetboek van Strafrecht.
- Gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie: artikel 82, 284, 296, 302 Wetboek van Strafrecht.
- Medeplichtigheid of uitlokking en poging: artikel 45, 48, 47, eerste lid, onderdeel 2, Wetboek van Strafrecht.
- Individuele beoordeling slachtoffers: artikel 51aa t/m 51e Wetboek van Strafvordering.

- Gebieds- of contactverbod: artikel 38v Wetboek van Strafrecht en artikel 14c Wetboek van Strafrecht.
- Rechtsbijstand: Wet op de rechtsbijstand.
- Spoedeisend locatieverbod: artikel 2 Wet tijdelijk huisverbod.
- Artikel 1a Algemene wet gelijke behandeling.
- Bepalingen ten aanzien van migratie en asiel:
  - Artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder h, Vreemdelingenbesluit.
  - Hoofdstuk B8 onder 2 Vreemdelingencirculaire.
  - Artikel 3.51 Vreemdelingenbesluit (en hoofdstuk B9 onder 10 van de Vreemdelingencirculaire).
  - Artikel 3.36 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.
  - Paragraaf C2/3.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000.
  - Artikel 29, eerste lid, onder a en b, van de Vreemdelingenwet 2000.
  - Internationale Samenwerking: artikel 163 van het Wetboek van Strafvordering.

Voornoemd wettelijk kader was reeds afdoende om te voldoen aan de verplichtingen uit het Verdrag. Dit betekent dat er geen specifieke implementatie heeft plaatsgevonden.

## **V.2. Civiele rechtszaken en rechtsmiddelen**

Slachtoffers van geweld kunnen op grond van het geldende civiele recht maatregelen nemen tegen de dader. Zij kunnen beschermingsmaatregelen treffen door via een kort geding een straat- of contactverbod voor de dader aan te vragen (artikel 254 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Daarnaast kunnen zij schadevergoeding vorderen (zowel materiële als immateriële schade) van de dader op grond van een onrechtmatige daad (artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek). Een dergelijke schadevergoeding kan ook gevorderd worden van de Nederlandse autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het treffen van preventieve of beschermende maatregelen, als deze autoriteiten in strijd met hun wettelijke plicht hebben gehandeld of hebben nagelaten aan hun wettelijke plicht te voldoen. Ook dan kan sprake zijn van een onrechtmatige daad. In het personen- en familierecht wordt aanvullende bescherming geboden aan minderjarigen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld of geweld tegen vrouwen. Zo kan geweld van een ouder jegens een kind ertoe leiden dat een kindbeschermingsmaatregel moet worden getroffen: het kind wordt onder toezicht gesteld, waarbij het kind tevens uit huis kan worden geplaatst. Ook kan een verdergaande kindbeschermingsmaatregel worden getroffen, waarbij deze ouder uit het ouderlijk gezag wordt ontheven of ontzet. Het is ook mogelijk de ouder een huisverbod op te leggen. Tot slot kan contact of omgang van deze ouder met het kind worden ontzegd.

## **V.3. Schadevergoeding**

In Nederland kan elk slachtoffer op een aantal manieren schadevergoeding krijgen. Rechtstreeks geleden schadevergoeding kan worden verkregen door zich te voegen in de strafzaak tegen de verdachte en een vordering tegen de verdachte indienen. Deze procedure is geregeld in de artikelen 51f tot en met 51h van het Wetboek van Strafvordering. Een rechtbank kan ook een schadevergoedingsmaatregel opleggen (artikel 36f Wetboek van Strafrecht). Aan elk persoon die wordt veroordeeld voor een misdrijf kan de schadevergoedingsmaatregel worden opgelegd. De maatregel wordt opgelegd indien en voor zover de verdachte naar civiel recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht.



Het innen van de schadevergoedingsmaatregel en de overdracht daarvan aan slachtoffers verzorgt het Centraal Justitieel Incassobureau. Als de dader niet aan de schadevergoedingsmaatregel voldoet, dan kan het slachtoffer gebruik maken van een voorschotregeling. De Staat staat dan in voor betaling van de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f, zesde lid, Wetboek van Strafvordering).

Een slachtoffer kan ook een schadevergoeding vorderen in een civiele procedure. Daarnaast kan een slachtoffer een aanvraag indienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Dat fonds doet uitkeringen aan iedereen die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft opgelopen.

#### **V.4. Voogdij, omgangsregeling en veiligheid**

In het Nederlandse personen- en familierecht staat bij de vaststelling of wijziging van het gezag of de voogdij over een minderjarige het belang van het kind voorop. Ditzelfde geldt voor het al dan niet ontzeggen van contact of omgang van de ouder met een kind. Dit betekent dat als sprake is van geweld van een ouder jegens een kind kindbeschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen door het kind al dan niet voorlopig onder toezicht te stellen of uit huis te plaatsen (artikel 1:254 tot en met 255 en 1:261 Burgerlijk Wetboek). Ook kan, indien het belang van het kind onmiddellijke maatregelen vergt, het ouderlijk gezag worden geschorst en kan zo nodig in de voorlopige voogdij worden voorzien (artikel 1:271 Burgerlijk Wetboek). Een ouder kan in geval van geweld tegen een kind worden ontheven of ontzet uit het ouderlijke gezag (o.a. artikel 1:266 en 1:269 Burgerlijk Wetboek). Voornoemde kindbeschermingsmaatregelen gelden ook voor een derde die met de voogdij over een minderjarige is belast. Partnergeweld kan eveneens een reden zijn om omgang te ontzeggen of een ouder uit het gezag te ontheffen, als dat in het belang van het kind is. Contact tussen ouder en kind vindt niet plaats als de omgang een ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van een kind of anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind (artikel 1:253a en 1:377a Burgerlijk Wetboek).

#### **V.5. Wetgeving verschillende vormen geweld tegen vrouwen**

##### Psychologisch geweld

Dergelijk gedrag valt in Nederland onder de strafbaarstellingen van dwang, strafbaar gesteld in artikel 284 Wetboek van Strafrecht en bedreiging, strafbaar gesteld in artikel 285 Wetboek van Strafrecht.

##### Belaging

Stalking (of belaging) is in Nederland strafbaar gesteld in artikel 285b Wetboek van Strafrecht. Stalken door middel van bedreigen kan daarnaast onder de strafbaarstelling van artikel 285 Wetboek van Strafrecht vallen. Met beide bepalingen wordt uitvoering gegeven aan deze verdragsrechtelijke strafbaarstellingsverplichting.

##### Fysiek geweld

Het Wetboek van Strafrecht kent tal van strafbepalingen die op enigerlei wijze bescherming beogen te bieden tegen fysieke inbreuken op de integriteit van personen. Tegen het meest vergaande fysiek geweld bieden in dat verband de sancties op de misdrijven tegen het leven gericht bescherming. Verder zijn relevant de strafbepalingen zoals neergelegd in de artikelen 300 tot en met 303 Wetboek van Strafrecht (mishandeling), met inbegrip van de strafverzwarende omstandigheden genoemd in artikel 304 Wetboek van Strafrecht.

##### Seksueel geweld

Artikel 36 van het Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van drie vormen van seksueel misbruik: Het gaat om (a) met een lichaamsdeel of een voorwerp op seksuele wijze en zonder toestemming vaginaal, oraal of anaal binnendringen van een persoon; (b) het zonder wederzijds goedvinden plegen van andere seksuele handelingen met een persoon en (c) het zonder wederzijds goedvinden een ander ertoe bewegen seksuele handelingen te plegen met een derde. Het tweede lid gaat in op het begrip 'toestemming'. Die toestemming moet vrijwillig zijn gegeven en

voortvloeien uit de vrije wil van de betrokken persoon. Of sprake is van vrije wil moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Het derde lid van het Verdrag verplicht partijen te waarborgen dat de in het eerste lid bedoelde gedragingen ook strafbaar zijn, als die zijn gepleegd tegen (ex-)echtgenoten of (ex-)partners.

De gedragingen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, vallen onder de Nederlandse strafbaarstelling van verkrachting (artikel 242 Wetboek van Strafrecht). Verder zijn in dit verband de artikelen 244 en 245 Wetboek van Strafrecht van belang. Deze bepalingen stellen respectievelijk strafbaar het seksueel binnendringen van iemand beneden de twaalf jaar en het seksueel binnendringen van iemand beneden de zestien jaar. De gedragingen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, zijn in Nederland strafbaar gesteld als aanranding in artikel 246 Wetboek van Strafrecht. Verder kunnen in dit verband de artikelen 248a en 248d Wetboek van Strafrecht worden genoemd.

De in artikel 36, lid 1, onderdeel c van het Verdrag bedoelde gedragingen vallen onder de strafbaarstelling van dwang (in artikel 284 Wetboek van Strafrecht). Degene die de onder c bedoelde gedragingen pleegt, kan ook strafbaar zijn als medepleger van aanranding (artikel 47 jo. artikel 246 Wetboek van Strafrecht). Verder kunnen de onder c bedoelde gedragingen onder omstandigheden worden gekwalificeerd als een vorm van mensenhandel (seksuele uitbuiting). Mensenhandel is in Nederland strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. De hierboven genoemde Nederlandse strafbepalingen maken geen onderscheid tussen gedragingen die zijn gepleegd in de huwelijkse sfeer en gedragingen gepleegd tegen andere personen dan (ex-)echtgenoten of (ex-)partners. De in artikel 36 van het Verdrag genoemde gedragingen zijn in Nederland dus ook strafbaar als die gedragingen zijn gepleegd tegen (ex-)echtgenoten of (ex-)partners.

De leeftijd van seksuele meerderjarigheid ligt in Nederland op 16 jaar. Ook boven de zestien jaar wordt bescherming geboden indien er sprake is van:

- dwang (in de zin van (bedreiging met) geweld of andere feitelijkheden, artikel 242, artikel 246, artikel 248f Wetboek van Strafrecht);
- iemand in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert, dan wel aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt, dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden (art. 243 en 247 Wetboek van Strafrecht);
- giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding en het slachtoffer nog niet de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt (art. 248a Wetboek van Strafrecht);
- betaling van iemand tussen de zestien en achttien jaar, die zich tegen betaling beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen (art. 248b Wetboek van Strafrecht).

Het is daarnaast bij wet verboden om een afbeelding van een seksuele gedraging waarbij iemand is betrokken die kennelijk de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, te verspreiden, aanbieden, openlijk tentoonstellen, vervaardigen, invoeren, doorvoeren, uitvoeren, verwerven, in bezit te hebben of zich door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst de toegang daartoe te verschaffen.

#### Gedwongen huwelijk

Artikel 37 van het Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van huwelijksdwang. Volgens het Verdrag gaat het hierbij om gedragingen die erop zijn gericht om een volwassene of een kind tot het aangaan van een huwelijk te dwingen. Het tweede lid van deze bepaling dwingt in dit verband tot een aparte strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen, in die zin dat volgens het Verdrag strafbaar moet worden gesteld het lokken van een volwassene of een kind naar het buitenland met het oogmerk deze volwassene of dat kind te dwingen tot het aangaan van een

huwelijk. Huwelijksdwang is in Nederland strafbaar via de strafbaarstelling van het misdrijf dwang, artikel 284 Wetboek van Strafrecht. Dit artikel stelt kort gezegd strafbaar het een ander wederrechtelijk dwingen iets te doen, te dulden of na te laten. Het een ander dwingen tegen diens wil een huwelijk aan te gaan, valt derhalve onder deze strafbepaling. Afhankelijk van het feitencomplex kunnen ook andere strafbepalingen aan de orde zijn in situaties van huwelijksdwang. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld bedreiging, geweldsmisdrijven, mensenhandel en andere misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid.

Artikel 37 lid 2 van het Verdrag vereist een strafbaarstelling van de situatie dat iemand een volwassene of kind naar het buitenland lokt met het doel om diegene tot een huwelijk te dwingen. Nederland heeft op grond van artikel 5 en artikel 7 Wetboek van Strafrecht rechtsmacht. Dat wil zeggen dat Nederland rechtsmacht heeft, indien het feit gepleegd is door een Nederlander of een vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft of als het een Nederlands slachtoffer betreft. Overigens kan degene die de volwassene of het kind naar het buitenland lokt – als hij bijvoorbeeld samenwerkt met een ander en de samenwerking erop is gericht om de volwassene of het kind tot het aangaan van een huwelijk te dwingen – ook als medepleger strafbaar zijn. Ook andere deelnemingsvormen kunnen van toepassing zijn.

#### Vrouwelijke genitale verminking

In Nederland kunnen deze ingrepen worden aangemerkt als een vorm van (zware) mishandeling (met voorbedachten rade), zoals strafbaar gesteld in de artikelen 300 tot en met 303 Wetboek van Strafrecht. Ingevolge onderdeel b van artikel 38 van het Verdrag is degene die een vrouw dwingt of ertoe beweegt de in onderdeel a bedoelde ingrepen te ondergaan, strafbaar. Datzelfde geldt voor degene die een meisje aanzet, dwingt of ertoe beweegt de desbetreffende ingrepen te ondergaan, zo volgt uit onderdeel c van artikel 38. De onder b en c van dit artikel bedoelde gedragingen vallen in Nederland onder de strafbaarstelling van dwang (artikel 284 Wetboek van Strafrecht). Maar ook andere strafbepalingen kunnen in dit verband relevant zijn, zoals bijvoorbeeld de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Wetboek van Strafrecht). Verder zou de pleger van de onder b en c bedoelde gedragingen – afhankelijk van het feitencomplex – als medepleger van zware mishandeling kunnen worden aangemerkt.

#### Gedwongen abortus en gedwongen sterilisatie

Artikel 39 van het Verdrag bevat de verplichting tot het strafbaar stellen van gedwongen abortus. Onderdeel b van voornoemd artikel verplicht tot het strafbaar stellen van gedwongen sterilisatie van vrouwen of meisjes. Beide gedragingen vallen onder de Nederlandse strafbaarstelling van zware mishandeling (al dan niet met voorbedachten rade). Artikel 302 Wetboek van Strafrecht stelt strafbaar hij die aan een ander opzettelijk 'zwaar lichamelijk letsel' toebrengt. Artikel 82 Wetboek van Strafrecht verduidelijkt dat onder 'zwaar lichamelijk letsel' onder meer moet worden begrepen afdrijving of dood van de vrucht van een vrouw. In dit verband is verder artikel 296 Wetboek van Strafrecht van belang. Deze bepaling stelt strafbaar degene die een vrouw, zonder haar toestemming, een behandeling geeft, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat daardoor de zwangerschap kan worden afgebroken. Voorts kan worden gewezen op artikel 284 Wetboek van Strafrecht (dwang) dat onder andere strafbaar stelt het wederrechtelijk dwingen van een persoon iets te dulden. Onder deze strafbaarstelling zal ook kunnen vallen het wederrechtelijk dwingen van een persoon tegen zijn wil een abortus of sterilisatie te ondergaan. Een gedwongen abortus kan ook plaatsvinden in het verband van het misdrijf mensenhandel, strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Gedwongen abortus kan in een dergelijk geval als gewelddadig dwangmiddel worden gebruikt om controle op een persoon uit te (blijven) oefenen met het oogmerk die persoon uit te buiten.

### **V.6. Seksuele intimidatie**

Op grond van artikel 40 van het Verdrag dient elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek seksueel getint gedrag met het doel of gevolg de waardigheid van een persoon te schenden, in het bijzonder door het creëren van een intimiderende, vijandige, ontterende, vernederende of beledigende omgeving, onderworpen te zijn aan strafrechtelijke of andere juridische sancties. Er

zijn diverse bepalingen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht die in dit verband van toepassing kunnen zijn. Zo voorziet artikel 246 Wetboek van Strafrecht in een strafbaarstelling van de feitelijke aanranding van de eerbaarheid. Onder deze strafbaarstelling kunnen onder bepaalde omstandigheden ook ernstige ongewenste intimiteiten op de werkvloer vallen. Verder kan artikel 266 Wetboek van Strafrecht in dit verband een rol spelen. Die bepaling stelt belediging strafbaar. Het is in Nederland tevens verboden om anderen onverhoeds te confronteren met pornografisch materiaal. Relevant in dit verband zijn de artikelen 240, 240a en 240b Wetboek van Strafrecht.

Voorts kan worden gewezen op de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Deze wet bevat een algemeen verbod op seksuele intimidatie, omschreven als 'enige vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd' (artikel 1a Awgb). Op grond van de Arbowet zijn werkgevers verplicht om een beleid te voeren dat erop is gericht psychosociale arbeidsbelasting (waaronder onder meer seksuele intimidatie valt) te voorkomen, dan wel te beperken. Voor een slachtoffer van seksuele intimidatie (op het werk) is het mogelijk om via de Awgb en via het Burgerlijk Wetboek een schadevergoeding te eisen van de dader of om andere maatregelen af te dwingen bij de werkgever. Ten aanzien van seksuele intimidatie in het onderwijs geldt daarnaast nog dat medewerkers aan een onderwijsinstelling, die weet hebben of een vermoeden hebben van een zedenmisdrif tussen een minderjarige leerling en een medewerker van de onderwijsinstelling, wettelijk verplicht zijn dit te melden bij het bevoegd gezag van school. Dat volgt uit de wet tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met onder meer de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs (Staatsblad 1999, 313).

#### **V.7. Medeplichtigheid of uitlokking en poging**

Het eerste lid van artikel 41 van het Verdrag vereist dat opzettelijke medeplichtigheid aan of opzettelijke uitlokking tot het plegen van de overeenkomstig de artikelen 33 tot en met 37, 38, onderdeel a, en 39 van het Verdrag strafbaar gestelde feiten, eveneens strafbaar is. Datzelfde geldt op grond van het tweede lid voor de poging tot het plegen van de overeenkomstig de artikelen 35 tot en met 37, 38, onderdeel a, en 39 van het Verdrag strafbaar gestelde feiten. Poging tot het plegen van misdrijven, medeplichtigheid daaraan en het uitlokken van een strafbaar feit zijn in Nederland strafbaar gesteld op grond van respectievelijk de artikelen 45, 48 en 47, eerste lid, onderdeel 2, Wetboek van Strafrecht. Deze bepalingen zien uiteraard ook op de misdrijven die uitvoering geven aan de artikelen 33 tot en met 39 van het Verdrag.

#### **V.8. Onaanvaardbare rechtvaardiging voor misdrijven, inclusief misdrijven gepleegd in het kader van zogenaamde 'eer'**

Het Nederlands Wetboek van Strafrecht kent geen bepalingen die een rechtvaardigingsgrond inhouden vanuit culturele, religieuze of traditionele normen of ter bescherming van de 'eer'. De rechter zal bij de behandeling van een strafzaak en bij de beoordeling welke straf of maatregel in het concrete geval passend moet worden geacht, uiteraard wel steeds ook rekening houden met de persoon van de verdachte en de specifieke feiten en omstandigheden van het geval.

#### **V.9. Toepasselijkheid van strafbare feiten**

Ingevolge artikel 43 van het Verdrag mag de relatie tussen de dader en het slachtoffer niet in de weg staan aan de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de in het Verdrag genoemde strafbare feiten. Het Verdrag ziet op strafbare feiten die veelal in familieverband of in de relatiesfeer worden gepleegd. Deze bepaling beoogt te voorkomen dat bijvoorbeeld verkrachting binnen het huwelijk niet strafbaar is. In het Nederlands strafrecht wordt dat onderscheid – verkrachting binnen of buiten huwelijk – niet gemaakt. Ook voor de andere in het Verdrag genoemde strafbare feiten geldt dat de relatie tussen slachtoffer en dader niet aan de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de dader in de weg staat.

## **V.10. Sancties en maatregelen voor elk van de vormen van geweld**

Ingevolge het eerste lid van artikel 45 van het Verdrag moet worden voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst van de feiten. Deze straffen dienen mede, als dat passend is, vrijheidsstraffen te omvatten die uitlevering mogelijk maken. In aanvulling hierop bepaalt het tweede lid dat Verdragspartijen ook kunnen voorzien in een aantal aan de dader op te leggen maatregelen. Het Verdrag noemt (i) de controle van of toezicht op veroordeelden en (ii) ontzetting uit de ouderlijke macht, indien de belangen van het kind, die tevens de veiligheid van het slachtoffer kunnen omvatten, niet op andere wijze gewaarborgd kunnen worden. De Nederlandse strafwetgeving voorziet in deze straffen en maatregelen. De concrete strafmaxima staan weergegeven in de betreffende wetsartikelen. Zie verder bijlage 4 voor de wetsteksten).

De strafmaxima die in de wet zijn opgenomen brengen de ernst van het desbetreffende delict tot uitdrukking. Ook voorziet de Nederlandse regelgeving in de mogelijkheid van controle op de veroordeelde. Zo bestaat de mogelijkheid van het opleggen van een (deels) voorwaardelijke straf waarbij als voorwaarde toezicht door de reclassering wordt opgelegd. Toezicht door de reclassering kan ook als voorwaarde gelden bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Daarnaast geldt voor (voormalig) Tbs-gestelden en zeden- en zware geweldsdelinquenten het volgende: de rechter kan als hij terbeschikkingstelling oplegt of een zeden- of zware geweldsdelinquent veroordeelt tot een gevangenisstraf, daarnaast ook een maatregel opleggen die de mogelijkheid biedt om zo lang als nodig is toezicht te kunnen houden op plegers van zeer ernstige misdrijven.

Tot slot kan ook aan de dader een huisverbod (bestuursrechtelijke maatregel, artikel 2 Wet Tijdelijk Huisverbod) worden opgelegd. Dit wordt door de burgemeester opgelegd voor een periode van tien dagen en kan worden verlengd tot maximaal vier weken (zie ook hoofdstuk II.1.1 en II.2.5).

## **V.11. Strafverzwarende omstandigheden**

Artikel 46 van het Verdrag noemt een aantal strafverzwarende omstandigheden waarmee door de rechter rekening moet kunnen worden gehouden bij het bepalen van de op te leggen straf voor de in het Verdrag omschreven strafbare feiten. Sommige van de in artikel 46 van het Verdrag genoemde omstandigheden zijn kwalificerende omstandigheden waardoor sprake is van een ander, zwaarder delict. Zo levert mishandeling die zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft, het misdrijf van zware mishandeling op (artikel 302 Wetboek van Strafrecht), waarop een hoger strafmaximum is gesteld dan op de eenvoudige mishandeling. In het Nederlandse stelsel van wettelijke strafmaxima is het uitgangspunt dat deze maxima de rechter voldoende ruimte bieden om rekening te houden met specifieke strafverzwarende omstandigheden in elk concreet geval. Voorts voorzien de artikelen 43a, 248, 273f, derde tot en met zesde lid, en 304 Wetboek van Strafrecht in een aantal van de in artikel 46 van het Verdrag genoemde omstandigheden.

## **V.12. Verbod op verplichte alternatieve procedures voor geschillenregeling of veroordeling**

Ingevolge artikel 48 van het Verdrag is het verboden te voorzien in verplichte alternatieve procedures voor geschillenbeslechting ter zake van alle vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van het Verdrag. Het Nederlands strafrecht en civiele recht kennen dergelijke verplichte alternatieve procedures voor geschillenbeslechting in geweldszaken of echtscheidingsprocedures niet.

Het tweede lid van deze bepaling verplicht Verdragspartijen bij de veroordeling tot een boete rekening te houden met de mogelijkheid van de dader zijn of haar financiële verplichtingen jegens het slachtoffer na te komen. Als sprake is van een strafbaar feit dat gepleegd is door de partner, moet worden voorkomen dat het slachtoffer de dupe wordt van de boete die bijvoorbeeld zijn of

haar partner krijgt opgelegd. Dat is de gedachte achter deze bepaling. Artikel 24 Wetboek van Strafrecht bepaalt dat de rechter bij de vaststelling van een geldboete rekening houdt met de draagkracht van de verdachte. Verder kan de rechter in verband met de beperkte draagkracht van de verdachte op grond van artikel 24a Wetboek van Strafrecht bepalen dat de boete in termijnen mag worden betaald als de boete hoger is dan € 225.

### **V.13. Data**

Ten behoeve van de uitvoering van dit Verdrag heeft Nederland zich verplicht om:

- met regelmatige tussenpozen uitgesplitste relevante statistische gegevens te verzamelen over gevallen van alle vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag;
- onderzoek te ondersteunen op het gebied van alle vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag, zodat de oorzaken en gevolgen, frequentie en de veroordelingspercentages worden bestudeerd, alsmede de doeltreffendheid van de maatregelen ter uitvoering van dit Verdrag.

Nederland geeft invulling aan deze verplichting middels hetgeen in hoofdstuk II 'Integraal beleid en gegevens verzamelen' van deze rapportage is weergegeven.

Daarnaast wordt in de vragenlijst door Grevio gevraagd om specifieke data. Hieronder staan de beschikbare data van de politie, het OM en de Rechtspraak.

#### *V.13.1 Data van de politie*

In 2016 zijn in het politiesysteem in totaal 17 vrouwen als dodelijk slachtoffer geregistreerd waarbij sprake is van een situatie van huiselijk geweld. In het jaar 2017 zijn 19 vrouwelijke slachtoffers geregistreerd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit niet betekent dat er in alle gevallen een oorzakelijk verband is tussen het gebruikte geweld en het overlijden van de persoon. In 23 van de 36 gevallen was de vrouw niet eerder bij de autoriteiten bekend als slachtoffer van een situatie van huiselijk geweld in de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2017. In 13 gevallen varieerde het aantal van 1 tot 4 eerdere incidenten in relatie tot huiselijk geweld. Dat er sprake is van betrokkenheid bij een eerder incident in het kader van huiselijk geweld, betekent niet dat de vrouwen ook het slachtoffer waren in de eerdere situatie.

In het politiesysteem wordt niet geregistreerd hoeveel incidenten er zijn waarbij sprake is van poging tot moord in een situatie van huiselijk geweld. Poging tot moord is namelijk een juridische classificatie in het Wetboek van Strafrecht en wordt als zodanig niet geregistreerd in de politiesystemen.

In 2016 zijn in het politiesysteem totaal drie kinderen als dodelijk slachtoffer aangemerkt in incidenten waarbij sprake is van een situatie van huiselijk geweld. In 2017 zijn in totaal vijf kinderen overleden bij een incident van huiselijk geweld.

Uitgegaan wordt van de incidenten in het kader van een situatie van huiselijk geweld waarbij het geweld is gericht op de kinderen (-18), waarbij sprake is van het overlijden van de kinderen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit niet betekent dat er in alle gevallen een oorzakelijk verband is tussen het gebruikte geweld en het overlijden van de persoon.

Wat betreft de overige vormen van geweld is het niet aan te geven hoeveel slachtoffers of derden een klacht hebben ingediend bij de politie omdat het geslacht bij dergelijke klachten niet wordt geregistreerd.

#### *V.13.2 Data van het OM*

Onderstaande data betreft de informatie die bij het OM bekend is over zaken van geweld tegen vrouwen. Er wordt niet systematisch bijgehouden wat het geslacht is van de overledene in moord- en doodslagzaken. In zaken waarin een slachtoffer is overleden door een strafbaar feit, zijn ook de nabestaanden of familieleden slachtoffer in de zin van de wet (artikel 51a Wetboek van Strafvordering). Weliswaar registreert het OM slachtoffers, maar bij deze delicten gaat het dan om nabestaanden of familieleden van degene die is overleden. Ook bij andere delicten geldt dat

familieleden niet altijd goed kunnen worden onderscheiden van degene tot wie het delict zich richtte.

Hieronder staan data van de zaken die het OM geregistreerd heeft onder de maatschappelijke kwalificatie 'huiselijk geweld – partnermishandeling' en 'eergerelateerd geweld'. Er wordt niet in het systeem geregistreerd of het slachtoffer een vrouw of een man is.

Onderstaande cijfers zien op de gehele instroom van dit type zaken in 2016 en 2017. Bij deze cijfers wordt opgemerkt dat ze geen betrekking hebben op delicten (strafbare feiten) maar op verdachten. Dit is belangrijk omdat een misdrijf kan worden gepleegd door meerdere daders en één dader meerdere strafbare feiten kan plegen tegen een of meerdere slachtoffers.

Wetsartikel		Instroomperiode jaar		Total
		2016	2017	
	onbekend	1	0	1
	SR 131	1	0	1
	SR 138	56	28	84
	SR 141	44	30	74
	SR 142	0	1	1
	SR 157	1	3	4
	SR 184	3	1	4
	SR 184a	47	38	85
	SR 184A	14	16	30
	SR 188	1	0	1
	SR 225	0	1	1
	SR 242	526	541	1067
	SR 243	55	47	102
	SR 244	168	165	333
	SR 245	259	195	454
	SR 246	701	663	1364
	SR 247	244	229	473
	SR 248	4	7	11
	SR 248a	31	31	62
	SR 248A	0	1	1
	SR 248b	34	18	52
	SR 248B	0	1	1
	SR 248d	27	25	52
	SR 248D	1	0	1
	SR 248e	21	17	38
	SR 248E	0	2	2
	SR 249	168	142	310
	SR 255	2	1	3
	SR 257	0	1	1
	SR 261	9	8	17
	SR 262	1	0	1
	SR 266	19	24	43
	SR 273f	214	125	339
	SR 273F	5	8	13
	SR 279	12	12	24

	SR 282	39	23	62
	SR 282a	0	3	3
	SR 284	7	13	20
	SR 285	1326	1086	2412
	SR 285a	0	1	1
	SR 285b	309	285	594
	SR 285B	590	553	1143
	SR 287	100	88	188
	SR 289	38	27	65
	SR 300	5600	5344	10944
	SR 301	14	4	18
	SR 302	398	289	687
	SR 303	1	5	6
	SR 304	42	44	86
	SR 308	0	1	1
	SR 310	12	22	34
	SR 312	1	1	2
	SR 317	8	5	13
	SR 350	435	460	895
	SR 352	0	1	1
	SR 45	76	106	182
	SR 46	2	1	3
	SR 47	7	2	9
	VWB 1.2.2	1	0	1
	WMS 141	0	2	2
	WTH 11	54	52	106
	WWM 13	1	1	2
	WWM 26	2	0	2
	<b>Total</b>	<b>11732</b>	<b>10800</b>	<b>22532</b>

wijze van afdoening	Instroomperiode jaar		Total
	2016	2017	
Dagvaarden	6.823	6.265	13.088
Voorwaardelijk sepot	1.586	1.638	3.224
Onvoorwaardelijk sepot	2.593	2.085	4.678
OM-strafbeschikking	254	315	569
Transactie	146	106	252
Overig, incl. onbekend	330	391	721
<b>Totaal</b>	<b>11.732</b>	<b>10.800</b>	<b>22.532</b>

### V.13.3 Data van de Rechtspraak

Hieronder wordt ingegaan op hoeveel zaken van huiselijk geweld er bekend zijn bij de rechtspraak, en wat de afdoeningsmodaliteit is.

Het betreft zaken die in het systeem van de rechtspraak zijn gekwalificeerd als:



- huiselijk geweld partnermishandeling,
- huiselijk geweld,
- eengerelateerd geweld,
- huiselijk geweld oudermishandeling,
- huiselijk geweld kindermishandeling of
- huiselijk geweld overig.

#### Beslissing rechter

	2016		2017		totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
strafoplegging	4322	79%	##	79%	##	79%
vrijspraak	506	9%	##	10%	##	10%
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf	104	2%	##	3%	##	2%
Ontslag van alle rechtsvervolgning	38	1%	25	0%	63	1%
Openbaar Ministerie niet ontvankelijk	12	0%	16	0%	28	0%
tz gevoegd	474	9%	##	8%	##	8%
<b>Totaal</b>	<b>5456</b>	<b>100%</b>	<b>##</b>	<b>100%</b>	<b>##</b>	<b>100%</b>

*Uitspraken in zaken waarin huiselijk geweld telaste is gelegd*

#### Door de rechter opgelegde straffen

Afdoeningsperiode jaar zm		2016		2017	
		gemiddeld	aantal	gemiddeld	aantal
vrijheidsstraf onvoorwaardelijk	dagen	122	966	152	1004
vrijheidsstraf voorwaardelijk	dagen	41	1787	41	1768
vrijheidsstraf (totaal)	dagen	89	2141	106	2122
taakstraf onvoorwaardelijk	uren	55	2258	57	2111
taakstraf voorwaardelijk	uren	40	1555	41	1410
taakstraf (totaal)	uren	61	3043	64	2784
geldboete onvoorwaardelijk	euro	409	334	451	276
geldboete voorwaardelijk	euro	415	221	434	186
geldboete (totaal)	euro	474	482	497	413

*Straffen in zaken waarin huiselijk geweld telaste is gelegd*

*Straffen kunnen worden gecombineerd. Dit geldt ook voor voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sancties.*

## **Hoofdstuk VI Onderzoek, vervolging, procesrecht en beschermende maatregelen**

### **VI.1. Algemene verplichtingen**

Artikel 49 en artikel 50, eerste lid, verplichten Verdragspartijen wetgevende en andere maatregelen te nemen en te waarborgen dat de verantwoordelijke rechtshandhavende autoriteiten onverwijld en adequaat reageren op het geweld. Voorts moet aan de slachtoffers adequate en onmiddellijke bescherming worden geboden. Het tweede lid van artikel 50 heeft betrekking op preventie en bescherming door de rechtshandhavende autoriteiten tegen het geweld. Binnen politie en OM is de afgelopen jaren geïnvesteerd in de aanpak van geweld in huiselijke kring. De OM-Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (Staatscourant 2016, 19416) stelt regels omtrent de opsporing en vervolging van dit type geweld. Het doel van de aanwijzing is het bewerkstelligen van een effectiever optreden van politie en OM in samenhang met de relevante netwerkpartners. De positie en de rechten van het slachtoffer worden daarin expliciet genoemd. Om de positie van slachtoffers verder te versterken maakt aanvullende regelgeving het mogelijk om aangifte onder nummer te doen. Indien gewenst kan Slachtofferhulp Nederland worden ingeschakeld om het slachtoffer te ondersteunen in het verdere straf(rechtelijke)proces. In gevallen van ernstige bedreiging van de veiligheid kunnen specifieke maatregelen worden genomen door de burgemeester en de hoofdofficier van justitie. Op 1 april 2017 is de wet ter implementatie van de nieuwe Europese richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012) in werking getreden (zie ook hoofdstuk II.1.1 van deze rapportage). Hierin wordt onder andere geregeld dat slachtoffers een individuele beoordeling krijgen waarin hun specifieke beschermingsbehoeften worden bepaald.

### **VI.2. Risico-inventarisatie en risicobeheer**

Ingevolge het eerste lid van artikel 51 nemen Verdragspartijen wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat alle relevante autoriteiten het risico op de dood, de ernst van de situatie en de kans op herhaling van het geweld beoordelen, teneinde de risico's te beheersen en zo nodig gecoördineerd te zorgen voor veiligheid en ondersteuning. In het tweede lid is neergelegd dat daarbij rekening wordt gehouden met het bezit van of toegang tot vuurwapens door de pleger.

De politie past risicotaxatie onder andere toe bij de afweging voor het opleggen van een huisverbod, waarbij met het Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld een ernstig en onmiddellijk gevaar wordt beoordeeld. In het kader van het stelsel Bewaken en Beveiligen vindt er een inschatting van de dreiging of dreigingsanalyse plaats bij vrees voor delicten gericht tegen het leven of de fysieke integriteit van personen of andere ernstige delicten. Daarnaast voeren Veilig Thuis-organisaties en de vrouwenopvang standaard een risicotaxatie uit bij (vermoedens van) huiselijk geweld.

### **VI.3. Spoedeisende locatieverboden**

Zoals ook in hoofdstuk II.1.1 is aangegeven, hebben burgemeesters met de Wet tijdelijk huisverbod de bevoegdheid gekregen om voor een periode van tien dagen een tijdelijk huisverbod (inclusief contactverbod) op te leggen aan een pleger van huiselijk geweld, in situaties van acute dreiging (of een ernstig vermoeden daarvan).

De benodigde tijd voor het opleggen van een huisverbod wisselt per geval. In de regel wordt een huisverbod altijd binnen één dag opgelegd. De Wet tijdelijk huisverbod voorziet in de mogelijkheid om het huisverbod mondeling aan te zeggen indien de situatie dusdanig spoedeisend is dat het huisverbod niet tevoren op schrift kan worden gesteld (artikel 2 Wet tijdelijk huisverbod). Hierdoor kan de oplegging versneld worden. Het huisverbod wordt opgelegd voor tien dagen en kan door de burgemeester verlengd worden tot maximaal 28 dagen.

Het huisverbod is primair gericht op het herstel van de veiligheid van slachtoffers. Bij aanhoudende

dreiging kan een nieuw huisverbod worden opgelegd. Er kan ten behoeve van elk persoon die in de woning gevaar loopt, een huisverbod worden opgelegd. Bij melding van een overtreding handhaaft de politie. De uithuisgeplaatste die in strijd met het opgelegde huisverbod handelt, begaat een misdrijf en wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. Er wordt bij een huisverbod altijd hulp aangeboden aan het slachtoffer en meestal ook aan de pleger. Dit gebeurt proactief. Aan het initiëren van een huisverbod zijn voor de verzoeker/het slachtoffer geen kosten verbonden.

Het aantal huisverboden dat jaarlijks wordt opgelegd, wordt landelijk niet bijgehouden. Dit is een verantwoordelijkheid van gemeenten (zie hoofdstuk I.1.1 van deze rapportage). Dat zij dit ook doen, blijkt uit een navraag die is gedaan bij een beperkt aantal centrumgemeenten vrouwenopvang (zie hiervoor bijlage 3).

#### **VI.4. Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen**

Artikel 53 verplicht Verdragspartijen in het eerste lid tot het waarborgen van gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen, waaraan in het tweede lid nadere eisen worden gesteld. Ingevolge het derde lid dienen overtredingen te worden bestraft.

Op verschillende momenten in het strafproces kunnen contact- of locatieverboden aan verdachten en veroordeelden worden opgelegd. Soms in combinatie met reclasseringsbegeleiding en elektronische controle. Overtreedt de verdachte of veroordeelde de maatregel, dan kan de politie de verdachte/veroordeelde in hechtenis nemen. Vaak leidt dit tot het alsnog tenuitvoerleggen van de voorwaardelijke straf of het opheffen van de schorsing voorlopige hechtenis. Slachtoffers kunnen ook via een civiele zaak een contact- of locatieverbod vorderen tegen een dader. Met behulp van een deurwaarder kan het slachtoffer de naleving afdwingen.

In 2016 is 21 keer en in 2017 29 keer bij vonnis een contactverbod en/of een gebiedsverbod opgelegd in een huiselijk geweld zaak. Daarnaast worden dergelijke maatregelen ook vaak als bijzondere voorwaarde toegepast, met name bij schorsing van voorlopige hechtenis en bij een voorwaardelijke veroordeling.

#### **VI.5. Procedures op verzoek van partijen en ambtshalve procedures**

Ingevolge het eerste lid van artikel 55 waarborgen Verdragspartijen dat onderzoek naar of vervolging van de overeenkomstig de artikelen 35 tot en met 39 van het Verdrag strafbaar gestelde feiten niet volledig afhankelijk zijn van een melding of aangifte door een slachtoffer, indien het feit geheel of gedeeltelijk op hun grondgebied heeft plaatsgevonden en de procedure kan worden voortgezet wanneer het slachtoffer haar of zijn verklaring of aangifte intrekt.

Aangifte doen is geen vrijblijvende zaak. Een eenmaal gedane aangifte kan niet worden ingetrokken en vormt de start van een strafrechtelijk onderzoek. Een slachtoffer kan desgewenst wel na het doen van aangifte schriftelijk laten weten wat de (eventueel veranderde) wensen zijn rondom strafvervolging. Na binnenkomst van een proces-verbaal met betrekking tot huiselijk geweld of kindermishandeling beslist de officier van justitie zo spoedig mogelijk over de verdere vervolging, met dien verstande dat pas beslist kan worden als er een volledig beeld is van alle factoren die relevant zijn voor de beantwoording van de vraag of en zo ja, hoe strafrechtelijk handelen bij kan dragen aan de uitgangspunten van deze aanwijzing. Bij de vraag naar vervolging is het standpunt van het slachtoffer van belang maar, behoudens bij klachtdelicten, niet doorslaggevend. Het OM heeft een eigen afweging te maken. In elk geval wordt ambtshalve vervolging overwogen in zaken waarin de geestelijke en/of lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig is / wordt bedreigd. Om te kunnen vervolgen is geen uitdrukkelijk verzoek tot vervolging van een aangever vereist. Het doen van aangifte of het indienen van een klacht is geen formeel vereiste om te kunnen overgaan tot opsporing of vervolging van de in de artikelen 35 tot en met 39 van het Verdrag omschreven strafbare feiten. Bij de beslissing om wel of niet te vervolgen worden ook elementen gelegen in de persoon of de bijzondere complexiteit van de achtergrond van de verdachte meegewogen.

## **VI.6. Beschermingsmaatregelen en rechtsbijstand**

Wat betreft lid 2 van artikel 55 van het Verdrag regelt de Aanwijzing huiselijk en kindermishandeling van het OM (Staatscourant 2016, 19416) dat de veiligheid van het slachtoffer en het stoppen van (dreiging van) geweld in de netwerksamenwerking voorop staan. De informatieverstrekking aan slachtoffers is geregeld in de artikelen 51b en 51ac van het Wetboek van Strafvordering. Hierin wordt bijvoorbeeld geregeld dat slachtoffers worden geïnformeerd over de invrijheidsstelling van veroordeelden en over verlof en ontsnapping. In de Aanwijzing slachtofferzorg van het OM (Staatscourant 2017, 23473) is de informatieverstrekking aan slachtoffers nader uitgewerkt. Daarnaast geven verschillende artikelen in het Wetboek van Strafvordering slachtoffers de mogelijkheid om gehoord te worden, om bewijs aan te dragen en om zich te laten vertegenwoordigen. In de OM-Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten (Staatscourant 2012, 26900) zijn maatregelen opgenomen ten behoeve van de bescherming van beeld- en geluidmateriaal van slachtoffers. Nederland heeft aparte wachttruimten bij rechtbanken voor slachtoffers om contact tussen dader en slachtoffer in de rechtbank zo veel mogelijk te vermijden.

Slachtofferhulp Nederland biedt juridische, praktische en emotionele ondersteuning aan alle slachtoffers, onder wie slachtoffers van huiselijk geweld. De behoefte van slachtoffers is daarbij het uitgangspunt. In Nederland kunnen alle slachtoffers kosteloos een beroep doen op Slachtofferhulp Nederland voor juridisch advies. Waar nodig verwijst Slachtofferhulp Nederland door naar rechtsbijstandverleners. Als er sprake is van een misdrijf tegen de zeden of een geweldsmisdrijf, dan heeft een slachtoffer altijd recht op een gratis advocaat. In andere gevallen kan sprake zijn van gesubsidieerde rechtsbijstand maar dat is afhankelijk van het inkomen. Een en ander is geregeld in de Wet op de rechtsbijstand (zie verder bijlage 4).

## Hoofdstuk VII Migratie en asiel

### VII.1. Algemeen en verblijfstitel

In het geval dat de verblijfsvergunning van het slachtoffer afhankelijk is van de vergunning van de echtgenoot of partner na de ontbinding van het huwelijk of de relatie vanwege bijvoorbeeld geweld kan op verzoek een zelfstandige verblijfsvergunning op humanitaire gronden aan het slachtoffer worden verleend, ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie.

In het geval van uitwijzing van de (mishandelende) echtgenoot van wie haar verblijfstatus afhankelijk is, is bovenstaande van toepassing als het huwelijk of de relatie is beëindigd vanwege geweld. Indien dit niet het geval is, kan een zelfstandige verblijfsvergunning worden verleend na vijf jaar voorwaardelijk verblijf voor gezinsmigratiedoeleinden, ongeacht de ontbinding van het huwelijk.

Een slachtoffer van huiselijk geweld dat in Nederland woonachtig is, kan een aanvraag indienen om op humanitaire gronden te verblijven, ongeacht de vraag of sprake is van voorgaand rechtmatige verblijf.

Slachtoffers van mensenhandel die zich bij de politie melden, krijgen een verblijfsvergunning voor hun veiligheid en om hen in staat te stellen mee te werken aan onderzoek of strafrechtelijke procedures. Slachtoffers van mensenhandel die vanwege medische of psychologische redenen niet aan een onderzoek of strafrechtelijke procedure kunnen deelnemen, kunnen in aanmerking komen voor verblijf op humanitaire gronden. Slachtoffers van huiselijk geweld of eengerelateerd geweld kunnen worden toegelaten op humanitaire gronden.

Voorwaardelijk verblijf dat op grond van een huwelijk aan het slachtoffer wordt verleend, kan worden voortgezet op basis van een autonome verblijfsvergunning als het huwelijk een gedwongen huwelijk blijkt te zijn. Een gedwongen huwelijk wordt beschouwd als een vorm van huiselijk geweld.

Data

Slachtoffers van huiselijk geweld met een voorgaand afhankelijk verblijfsrecht.	2016	2017	total
Aantal aanvragen	220	220	430
Verleend	160	190	350
Afgewezen	20	20	40
Overige beslissingen	20	20	30

Slachtoffers van huiselijk geweld zonder voorgaand verblijfsrecht.	2016	2017	total
Aantal aanvragen	40	40	80
Verleend	10	10	20
Afgewezen	20	20	40

Overige beslissingen	<10	10	10
----------------------	-----	----	----

Slachtoffers van eengerelateerd geweld zonder voorgaand verblijfsrecht.	2016	2017	total
Aantal aanvragen	<10	20	30
Verleend	<10	<10	10
Afgewezen	<10	<10	10
Overige beslissingen	-	<10	<10

## VII.2. Gendergerelateerde asielverzoeken en non-refoulement

Gendergerelateerd geweld kan een grond zijn voor asiel (subsidiare bescherming) die leidt tot een asielvergunning. Een module Gender, Genderidentiteit en Seksuele Oriëntatie (Gender en SOGI) maakt deel uit van het opleidingsprogramma voor alle medewerkers die zich bezighouden met asielaanvragen. De module is bedoeld om behandelend medewerkers voldoende besef, vaardigheden en kennis te bieden om een internationale beschermingsaanvraag op basis van deze aspecten op een gendersensitieve wijze te beoordelen.

Naast bovengenoemde module (Gender en SOGI) voor behandelend ambtenaren: tijdens de procedure voor statusbepaling worden vrouwen zelfstandig geïnterviewd door vrouwelijke medewerkers en hebben zij het recht om een zelfstandige aanvraag in te dienen. Het gespreksverslag wordt vertrouwelijk behandeld en niet aan de echtgenoot bekendgemaakt. De IND zet zich ervoor in dat getraumatiseerde vrouwelijke asielzoekers toegang krijgen tot geschikte zorg en counseling. Er worden maatregelen genomen om de fysieke veiligheid in de opvangcentra te garanderen. In opvangcentra worden alleenstaande mannen en alleenstaande vrouwen gescheiden opgevangen. Alleenstaande mannen worden over het algemeen ondergebracht in een kamer met andere alleenstaande mannen en gezinnen worden gezamenlijk ondergebracht in aparte kamers.

Wanneer vrouwen het risico lopen op mishandeling (inclusief gendergerelateerd geweld oplopend tot mishandeling), komen zij in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel.