

Vergaderjaar 2024–2025

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 282

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2024

Helaas is geweld in afhankelijkheidsrelaties een van de meest voorkomende vorm van geweld. Een ervaring met (psychisch of fysiek) geweld kan mensen ernstig beschadigen. Wanneer de dader een bekend is en het slachtoffer op een bepaalde manier afhankelijk is van de dader, is de impact vaak nog groter. De schade kan doorwerken tot ver in het leven van slachtoffers daders en hun naasten. Zelfs in dat van de generaties na hen. Het is daarom belangrijk dat we de ons blijven inzetten om geweld in afhankelijkheidsrelaties te voorkomen, de impact verminderen, herhaling voorkomen en (potentiële) slachtoffers kunnen helpen.

Met deze brief geven wij, de Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg en de Staatssecretaris Rechtsbescherming, mede namens de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport, uw Kamer informatie over verbeteringen van de toegang tot hulp voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties, komen terug op de uitvoering van twee moties, geven reactie op schriftelijke verzoeken van de Vaste Kamercommissie van VWS. Ook bieden wij u, mede namens de Staatssecretaris Justitie en Veiligheid, de prevalentie-monitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag 2024 aan en geven een hier een reflectie op.

Tot slot geef ik, de Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg, een reactie op een vraag van de Vaste Kamercommissie van VWS en vragen van de kamer over de opvang van slachtoffers van mensenhandel.

In deze brief gaan wij achtereenvolgens in op:

- a. Welke concrete verbeteringen het traject «Goed georganiseerd landschap van hulp-, meld- en steunpunten» tot nu toe heeft opgele-

- verd¹. Inclusief op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de motie van het Kamerlid Synhaeve²;
- b. De stappen die zijn gezet om uitvoering te geven aan de motie van het Kamerlid Uitermark³;
 - c. De Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag 2024;
 - d. Het proefschrift van Suzanne Bouma «Werken als oplossing?»⁴;
 - e. De door de gemeenteraad van Groningen aangenomen motie «Stop huiselijk geweld»⁵;
 - f. Kamervragen over de opvang van slachtoffers mensenhandel.

a. Een goed georganiseerd landschap van hulp-, meld en steunpunten voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties

Een belangrijke opgave uit het regeerprogramma is dat slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties snel en gemakkelijk toegang hebben tot goede hulp. Om te voorkomen dat slachtoffers verdwalen in het hulppuntenaanbod en steeds opnieuw hun verhaal moeten doen, moet er (nog) beter worden samengewerkt tussen de verschillende zorg- en veiligheidsorganisaties. Een opgave die wordt onderschreven vanuit uw Kamer⁶ en de praktijk.⁷

Het opgestarte traject

Geweld in afhankelijkheidsrelaties is een breed onderwerp. Binnen het traject dat door de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid is opgestart om het hulplandschap beter te organiseren⁸, wordt daarom stapsgewijs gewerkt. We zijn gestart met de hulp aan slachtoffers van seksueel geweld en hun omgeving, zoals ook is opgenomen in actielijn 5 van het Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel geweld en grensoverschrijdend gedrag. De afgelopen periode hebben diverse partijen die reeds onderdeel uitmaken van de multidisciplinaire samenwerking rond slachtoffers van seksueel geweld hierin grote stappen gezet. Te weten: Politie, Openbaar Ministerie (OM), Veilig Thuis (VT), Centrum Seksueel Geweld (CSG), Slachtofferhulp Nederland (SHN) en Perspectief Herstelbemiddeling (PH), samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Er is een veelbelovende werkwijze ontworpen op basis waarvan slachtoffers (18- en 18+) van on- en offline seksueel geweld en hun omgeving, door een gestandaardiseerde aanmelding, multidisciplinaire beoordeling en eenduidige regie, de meest passende inzet van organisaties op het gebied van veiligheid, (medische, forensische en psychische) zorg, strafrecht en/of herstel wordt geboden. Wij willen hier nogmaals waardering uitspreken voor inzet van alle betrokken organisaties binnen dit traject, waarin het belang van het slachtoffer steeds centraal staat.

Knelpunten in de hulp aan slachtoffers van seksueel geweld en hun omgeving

Dagelijks zetten de professionals van de hiervoor genoemde organisaties zich met grote toewijding en expertise in om de hulpverlening aan slachtoffers van seksueel geweld te vorm te geven. In de praktijk blijkt ook

¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 552, nr. 116

² Kamerstukken II 2023/24, 34 843, nr. 99

³ Kamerstukken II 2023/24, 34 843, nr. 104

⁴ 2024Z00450

⁵ 2023D51670

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31 015, nr. 230

⁷ Position paper «1 gezamenlijke entree; samen werken aan herstel» (12 mei 2023)

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 28 345, nr. 261

dat er veel goed gaat. De betrokken organisaties hebben veel kennis, ervaring en werken sinds de oprichting van de regionale CSG's intensiever samen. Dit neemt niet weg dat er ook nog dingen beter kunnen. Allereerst ontstaat, door de verschillende meldpunten waar slachtoffers naartoe kunnen, het risico op «onder-screening», omdat trauma gerelateerde klachten kunnen worden gemist. Dit geldt overigens ook voor slachtoffers van seksueel geweld die te maken hebben met huiselijk geweld. Kansen worden gemist om systeemgericht te kijken naar patronen van structureel geweld en/of intergenerationele overdracht om deze te doorbreken en duurzaam te herstellen. Bovendien ontstaat het risico op (inefficiënte) overlap in het hulpaanbod. Dit probleem ontstaat in situaties waarin meerdere organisaties tegelijk betrokken zijn en waarbij in afstemming én regie niet is voorzien. Vanwege bovenstaande risico's is krachtenbundeling nodig die verder gaat dan de huidige samenwerking. In de afgelopen periode is daarom samen met professionals uit de dagelijkse praktijk in kaart gebracht tegen welke knelpunten slachtoffers van seksueel geweld en zichzelf aanlopen bij het vinden, respectievelijk bieden van de juiste hulp. Daarbij lag de focus op de fase van het eerste contact tot het daadwerkelijk ontvangen van hulp.⁹ Voor alle knelpunten zijn in een korte periode, bottom-up, verbeterinitiatieven uitgewerkt. Door casussen uit de praktijk te gebruiken en het ontwerp te toetsen bij ervaringsdeskundigen, is direct getest of de verbeteringen aansluiten bij de behoeften van slachtoffers en hun omgeving. Alle opgedane inzichten zijn vervolgens gebundeld en beschreven in een handboek voor de uitvoeringspraktijk.

Intensiever en vroegtijdig samenwerken: één gezamenlijke entree

De nieuwe werkwijze is feitelijk een intensivering van de huidige samenwerking direct na het eerste contact met slachtoffers, waardoor kansen op duurzaam herstel beter worden benut en overlap wordt voorkomen. Tijdens het ontwerpen van de werkwijze bleek dat de oplossing voor de ervaren knelpunten vooral ligt in vroegtijdige en geüniformeerde samenwerking, waardoor slachtoffers van seksueel geweld volgens eenzelfde werkwijze worden geholpen, ongeacht waar zij zich melden. Over dit laatste houden slachtoffers dan ook zelf de regie. De organisaties werken daarmee volgens het principe van één gezamenlijk entree.

Concreet houdt de werkwijze in dat slachtoffers bij hun eerste contact met één van de betrokken organisaties een gestandaardiseerde aanmelding ondergaan. Hierbij wordt alle relevante informatie volgens een vast format verzameld voor een multidisciplinaire beoordeling. Zo hoeven slachtoffers niet vaker dan nodig dezelfde vragen te beantwoorden bij verschillende organisaties. Er is een gestandaardiseerde set vragen opgesteld die door alle organisaties kan worden gebruikt. Op basis van de verzamelde informatie – en indien het slachtoffer hiervoor toestemming verleent – vindt een eerste multidisciplinair overleg plaats, waarin professionals uit verschillende organisaties de situatie, behoefte en hulpvraag beoordelen en vaststellen wat (eerst) nodig is op het gebied van veiligheid, (medische, forensische en psychische) zorg, strafrecht en/of herstel. Dit overleg zorgt ervoor dat verschillende organisaties hun expertise kunnen bundelen, aangezien de hulpvragen vaak meerdere

⁹ In het onderzoeksrapport van het Verwey-Jonker Instituut «Laagdrempelige hulp voor slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelatie» (2023) worden meerdere fasen onderscheiden in de zoektocht van slachtoffers naar de juiste hulp. Omdat de meeste knelpunten worden ervaren in de fase van «triage» is in het traject in eerste instantie ingezet op het ontwikkelen van een werkwijze voor de fase van het eerste contact tot het ontvangen van hulp.

disciplines en onderlinge afstemming vereisen. Tijdens het overleg wordt ook bepaald of er andere organisaties, bijvoorbeeld uit het sociaal domein, of met specialistische kennis moeten worden betrokken. Vervolgens wordt een regiehouder aangewezen, die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de hulp. Deze regiehouder is het vaste aanspreekpunt voor het slachtoffer, bewaakt het proces en zorgt voor (doorlopende) afstemming tussen de betrokken professionals. De regiehouder is in staat slachtoffers en diens omgeving te begeleiden en ondersteunen en als aanspreekpunt te fungeren. Daarnaast bewaakt de regiehouder de behoeften van het slachtoffer en is hij of zij in staat om vanuit principes als «Watchfull Waiting» (monitoren hoe slachtoffer zich ontwikkelt na negatieve ervaring) en psycho-educatie te werken gedurende de begeleiding van het slachtoffer. De regiehouder waarborgt dat het slachtoffer door middel van een warme overdracht op de juiste plek terecht komt, waarbij geldt dat de regie pas wordt afgerond als afstemming niet meer nodig is.

Praktijktest

De betrokken organisaties zijn enthousiast om de nieuwe werkwijze te testen en te kijken of dit de gewenste verbeteringen voor slachtoffers oplevert. De Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid hebben middelen gevonden om deze praktijktest te financieren. Op dit moment worden de benodigde voorbereidingen getroffen en twee testregio's geselecteerd. Ook wordt kennis en ervaring opgehaald die in de praktijk en in (buur)landen al is opgedaan met fysieke locaties. Zo zijn werkbezoeken gebracht aan de fysieke locatie van Filomena in Rotterdam (een multidisciplinaire samenwerking op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling en CSG Rotterdam), een fysieke opvanglocatie van slachtoffers van seksueel geweld in België en de nieuwe fysieke inlooplocatie van het CSG in Amsterdam. Het is goed om te zien dat gemeenten – die vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) een verantwoordelijkheid hebben voor de hulp en ondersteuning aan slachtoffers van seksueel geweld – dit soort initiatieven ondersteunen. De verwachting is dat de nieuwe werkwijze niet noodzakelijkerwijs een fysieke locatie vereist. Het multidisciplinaire overleg kan immers ook digitaal vorm krijgen. Voor slachtoffers kan het in het kader van een laagdrempelige toegang tot hulp mogelijk wel een gewenste toevoeging zijn om terecht te kunnen bij een fysieke inlooplocatie. Op basis van de resultaten van de pilot en de ervaringen met de fysieke inlooplocaties kan per regio worden bekeken wat haalbaar en passend is.

Resultaat- en effectmeting

Een belangrijk onderdeel van de praktijktest is een resultaat- en effectmeting. Een belangrijke vraag is immers of de nieuwe werkwijze ook daadwerkelijk leidt tot de gewenste verbeteringen voor slachtoffers, zoals een snelle doorverwijzing en toeleiding tot de juiste hulp en minder overlap in de werkzaamheden. Naast het effect van de werkwijze (op de kortere termijn, namelijk gedurende de looptijd van de praktijktest), zal ook worden getoetst of deze uitvoerbaar is. Aan de hand van de resultaten kan worden bezien wat de verwachte impact is op de organisaties en welke kosten aan de nieuwe werkwijze verbonden zijn.

Vervolg

Met de hierboven beschreven werkwijze is een belangrijke eerste stap gezet richting een beter georganiseerd hulplandschap voor slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties, in het bijzonder voor slachtoffers

van seksueel geweld. Om vaart te houden in het traject wordt gelijktijdig met de praktijktest verkend of de werkwijze ook een aanknopingspunt biedt voor de hulp aan andere groepen slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Wij zullen uw Kamer in het najaar van 2025 informeren over de doorontwikkeling van een «goed georganiseerd landschap van hulp-meld- en steunpunten» en de uitkomsten van de resultaat- en effectmeting van de praktijktest voor slachtoffers van seksueel geweld.

Als het gaat om kennis over de aanpak en behandeling van trauma's van minderjarige slachtoffers van misbruik wordt op dit moment door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een opdracht uitgezet voor het bundelen van wetenschappelijke, praktijk- en ervaringskennis. In de opdracht die wordt verstrekt zijn zowel de elementen van de motie van het lid Mutluer (Kamerstuk 28 345, nr. 271) (behandeling van minderjarige slachtoffers die te maken hebben gehad met georganiseerd en gewelddadig misbruik, waaronder dissociatieve stoornissen) als de motie van het lid Van der Werf (periodieke check-up bij minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik) opgenomen. Uw Kamer wordt over de voortgang voor de zomer van 2025 geïnformeerd.

b. De uitvoering van de motie Uitermark

Op 21 december 2022 heeft de Tijdelijke Onderzoekscommissie Georganiseerd Sadistisch Misbruik van Minderjarigen onder leiding van prof. dr. Hendriks haar onderzoeksrapport «Tussen ongelof, opsporing en ondersteuning» opgeleverd.¹⁰ In dit rapport is nogmaals geconcludeerd dat slachtofferverklaringen de enige directe bron zijn voor meldingen van georganiseerd sadistisch kindermisbruik met rituele kenmerken. Omdat er vanuit andere bronnen geen ondersteuning voor is gevonden, acht de commissie het bestaan ervan dan ook onaannemelijk. De commissie geeft ook aan dat zaken die aan de LEBZ zijn voorgelegd juridisch problematisch zijn vanwege het gebrek aan bewijs. Wel acht de commissie het bestaan van georganiseerd, gewelddadig misbruik van minderjarigen waarschijnlijk. In dat verband heeft de commissie aanbevelingen gedaan, onder andere over de wijze waarop (hulp)instanties slachtoffers beter kunnen ondersteunen. Het advies in dat verband is om een laagdrempelig landelijk meldpunt in te richten, waar ook specifieke kennis over georganiseerd sadistisch misbruik aanwezig is, wat toegankelijk is voor minderjarigen en waar een telefonische hulplijn en chat kan worden aangeboden zodat slachtoffers 24/7 en desgewenst anoniem hun verhaal kunnen doen. Ook noemt de commissie het belang van goede registratie en een goede samenwerking met de regionale zedenteams en de politieafdelingen die zich met mensenhandel en georganiseerde misdaad bezighouden. Een apart meldpunt acht de commissie onwenselijk. Enerzijds omdat er dan te weinig gebruik zou kunnen worden gemaakt van domeinoverstijgende andere expertise. Anderzijds omdat dit dan te klein zou zijn.

In dit kader is ook tijdens het commissiedebat van 6 maart jl. (Kamerstuk 34 843, nr. 110) ingediende motie van de leden Uitermark c.s. aangenomen (Kamerstuk 34 843, nr. 104), die de regering verzoekt te bevorderen dat er een expertisecentrum georganiseerd en gewelddadig misbruik van kinderen wordt opgericht. Als eerste stap in de uitvoering van deze motie zijn in de afgelopen periode onder leiding van een onafhankelijk voorzitter twee dialoogsessies georganiseerd over het onderwerp «georganiseerd en gewelddadig misbruik van kinderen» met

¹⁰ Zie voor de kabinetsreactie op dit rapport: Kamerstukken II, 2022/23, 31 015, 34 843, 33 552, nr. 272.

de bij dit onderwerp betrokken professionals en experts.¹¹ Ook de in de motie genoemde belangenorganisaties Stichting Misbruikt! en het Kenniscentrum voor Transgenerationeel geweld (KTGG) waren hierbij vertegenwoordigd. De sessies hebben een aantal waardevolle inzichten opgeleverd voor de uitvoering van de motie en meer specifiek voor de beantwoording van de vraag wat er nodig is om de kennis en expertise over dit onderwerp te vergroten.

Een kwetsbare groep met complexe problematiek

Tijdens de sessies is – in lijn met wat naar voren is gebracht in het rapport van de Commissie Hendrik – benoemd dat georganiseerd en gewelddadig kindermisbruik verschillende verschijningsvormen kent. Het misbruik kan gepaard gaan met geweld gepleegd door (pleeg)ouders, familieleden of derden, zonder dat daarbij sprake is van handel. Het kan evenwel ook gaan om (commerciële) seksuele uitbuiting door een netwerk, al dan niet gefaciliteerd door (pleeg)ouders, familieleden of derden. Daarbij is ook aangegeven dat het misbruik niet noodzakelijkerwijs gepaard hoeft te gaan met seksueel geweld. Een belangrijk kenmerk is wel dat het gepaard gaat met geweld en dwingende controle vanuit degene (familie, derde of netwerk) die het misbruik pleegt.

Ongeacht de vorm waarin het misbruik zich uit, is tijdens de sessies naar voren gekomen dat de slachtoffers ervan behoren tot een kwetsbare groep met complexe problematiek. Zij kampen vaak met trauma's die zijn ontstaan in de kindertijd. Voor de klachten die naar aanleiding hiervan ontstaan zijn, is vaak langdurige behandeling nodig, die – als deze al succesvol is – wordt gecompliceerd door het gegeven dat slachtoffers gedurende de behandeling geregeld terugkeren naar degene die het misbruik pleegt. Zij verdwijnen hierdoor geregeld uit de opvang om vervolgens toch weer terug te keren. Andere belangrijke kenmerken zijn het door elkaar lopen van slachtoffer- en daderrol en het diepgewortelde wantrouwen dat wordt ervaren richting de professionele instituten, zoals de politie, justitie en hulpverlenende organisaties. Om die reden ervaren slachtoffers vaak drempels als het gaat om het melden voor hulp en ondersteuning. Zij durven zich alleen anoniem te melden en zijn niet bereid zich te melden bij organisaties die gebonden zijn aan de meldcodeplicht.

Dilemma's in het licht van passende hulp en ondersteuning

De genoemde kenmerken maken passende hulp en ondersteuning niet makkelijk te organiseren. Een aantal dilemma's kunnen in dit verband worden benoemd. Allereerst het wantrouwen jegens professionele instituties. Het gebrek aan meldingsbereidheid, botst immers met het gegeven dat het juist deze instituties zijn die ervoor verantwoordelijk zijn dat burgers veilig zijn en de verantwoordelijkheid hebben om slachtoffers te ondersteunen en hulp te bieden.

Een tweede dilemma betreft het anoniem willen blijven. Slachtoffers kunnen zich anoniem online melden via chat met Fier voor online hulp en ondersteuning. Voor alle andere vormen van hulp en ondersteuning moet een slachtoffer zich kunnen identificeren. Daarnaast geldt voor organisaties de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. De stappen van de meldcode bieden handelingsperspectief voor professionals als zij vermoedens hebben van huiselijk geweld of kindermishandeling. De stappen moeten zorgvuldig doorlopen worden om de veiligheid van het slachtoffer te waarborgen. Professionals maken een

¹¹ De verslagen hiervan zijn bij deze brief gevoegd.

afweging voor het doen van wel of geen melding. Als in het belang van het slachtoffer en het bieden van hulp aan het slachtoffer, het beter is om (nog) geen melding te doen, dan hebben professionals deze ruimte. In gevallen dat een professional ervoor kiest om een melding te doen, is volledige anonimiteit niet mogelijk.

Het derde dilemma dat naar voren is gekomen, is dat de langdurige en intensieve behandeling die slachtoffers nodig kunnen hebben, het risico vergroten dat zij gedurende de behandeling of veilige opvang terugkeren naar de degene die het misbruik pleegt. Er bestaan ook protocollen om daar op een goede en passende manier mee om te gaan. Dit neemt niet weg dat een volwassen slachtoffer om effectief te kunnen worden behandeld ook de wil moet kunnen vinden om los te komen van degene die het misbruik pleegt. Dit vergt veel van de hulpverlening, waarbij wij ook willen benoemen dat we van de hulpverlening niet kunnen verwachten dat zij het onmogelijke, mogelijk maken. Daarbij komt dat het geweld in de volwassenheid kan leiden tot een dissociatieve identiteitsstoornis (DIS). Er zijn ggz-instellingen en therapeuten die gespecialiseerd zijn in de behandeling van dissociatieve stoornissen. Zij kunnen evenwel als voorwaarde stellen dat het geweld gestopt is voordat ze met behandeling starten.

Multidisciplinaire aanpak

Een ander aspect dat wij willen benoemen is dat de hulp die deze groep slachtoffers nodig heeft in alle gevallen om een multidisciplinaire aanpak en bundeling van (specialistische) kennis en expertise vraagt. Gelet op de domein overstijgende problematiek is andere samenwerking en landelijke kennisuitwisseling tussen organisaties nodig. Er is op dit moment binnen het bestaande en professionele hulpaanbod al veel kennis en expertise aanwezig over dwingende controle vanuit familie, derden of netwerken. Ook is veel kennis voorhanden over de behandeling van (complexe en vroegtijdige) trauma. Voor een effectieve ondersteuning, een passend plan van aanpak en daarmee toereikende hulp op het gebied van zorg en veiligheid, zijn meerdere organisaties nodig die dit samen oppakken. Het gaat immers om een combinatie van kennis, ervaring, (medische, forensische en psychische) zorg, (psychiatrische) behandeling, (veilige) opvang en ondersteuning bij het opbouwen van een nieuw leven.

Het bestaande professionele aanbod

Kijkend naar het huidige professionele aanbod kan worden gesteld dat slachtoffers ook nu al terecht kunnen bij verschillende organisaties voor hulp en ook dat er al kennis en ervaring aanwezig is. Er is al een laagdrempelig landelijk meldpunt voor seksueel geweld, via het landelijk en de regionale centra voor seksueel geweld (CSG's). Hier wordt 24/7 (medische, forensische en psychische) (online) hulp geboden aan slachtoffers die seksueel misbruik (in welke vorm dan ook) hebben meegemaakt. Bij het Centrum voor Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) is kennis aanwezig over de context waarin slachtoffers van uitbuiting en georganiseerd geweld zich bevinden, waaronder de dwingende controle vanuit een netwerk of derden. Ook heeft het CKM expertise op het terrein van bescherming van slachtoffers tegen een netwerk, (pleeg) ouders of derden. Het CKM is bovendien op dit moment bezig meer kennis op te bouwen over het onderwerp «(seksuele) uitbuiting van kinderen binnen de familie of door (pleeg)ouders». Het CKM is onderdeel van Fier. Fier biedt als landelijk expertise- en behandelcentrum hulp, in de vorm van opvang en bescherming, aan iedereen die te maken heeft (gehad) met (seksueel) geweld in afhankelijkheidsrelaties. Slachtoffers krijgen (veilige) opvang en hulp bij het werken aan een betere toekomst op verschillende

leefdomeinen. Slachtoffers kunnen anoniem contact zoeken via de Chat met Fier. Als slachtoffers dat willen worden ze doorverwezen naar veilige opvang. Als het gaat om veilige opvang moet ook worden gewezen op Sterk Huis, waar slachtoffers die te maken hebben met huiselijk geweld, seksueel misbruik of seksuele uitbuiting terecht kunnen om (op een veilige plek) tot rust te komen en worden geholpen bij het opbouwen van een nieuw leven. Tot slot bestaat er binnen de specialistische GGZ kennis over het behandelen van (complexe) psychiatrische klachten.

Een landelijk expertise platform

Op basis van de uitkomsten van de sessies en ook de gesprekken met de bestaande organisaties concluderen wij dat – om slachtoffers van georganiseerd en gewelddadig misbruik beter te kunnen helpen – de kennis en expertise die er op dit moment al is, op landelijk niveau moet samenkomen. Dit, om deze vervolgens op regionaal niveau beschikbaar te stellen teneinde de professional te ondersteunen en van een handelingsperspectief te kunnen voorzien. Op dit moment is zo'n perspectief er namelijk vaak niet en komt de hulp- en ondersteuning niet goed van de grond. Om echt in een oplossing te voorzien zou moet worden geïnvesteerd in de inrichting van een landelijk netwerk van experts die met elkaar in gesprek kunnen gaan over de ervaren dilemma's, best practices, en ontwikkelingen op het gebied van georganiseerd en gewelddadig kindermisbruik. Het bundelen van de huidige kennis en expertise lijkt een betere oplossing te bieden aan de ervaren knelpunten, dan het investeren in een nieuw expertisecentrum. Dit sluit ook aan bij de opgave uit het regeerprogramma om verdere versnippering van het hulpaanbod – door het oprichten van afzonderlijke meldpunten voor elke specifieke doelgroep – tegen te gaan. Om voornoemde redenen zijn wij op dit moment in gesprek met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Het CCV heeft ervaring met het inrichten van landelijke platforms voor zogenoemde «wicked problems» die om bundeling van kennis en expertise vragen. Zo hebben ze nu al een platform ten behoeve van de samenwerking van organisaties op het terrein van criminele uitbuiting van minderjarigen binnen de eigen familie. In het gesprek met het CCV wordt ingezet op om het inrichten van een landelijk expertise platform in te richten waarbinnen:

- kennis kan worden gedeeld ten behoeve van het herkennen van slachtoffers van deze specifieke vorm van criminaliteit en dwingende controle;
- de betrokken professionele organisaties door middel van een landelijke tafel hun actuele kennis, expertise en effectieve (behandel-)methoden kunnen delen, alsook dilemma's kunnen inbrengen om gezamenlijk – indien nodig versterkt met specialisten – oplossingen te vinden en uit te dragen;
- de betrokken professionals kunnen worden ondersteund zodat zij er – indien zij tegen knelpunten aanlopen – niet «alleen» voor staan;
- ervaringsdeskundigen en belangenorganisaties aanwezig zijn die kunnen fungeren als verbindingsofficier of vertrouwenspersoon tussen slachtoffers en de hulpverlening;
- goede samenwerking plaatsvindt met de regionale zedenteams van de politie;
- trends en ontwikkelingen kunnen worden bijgehouden, alsook (anoniem) gegevens kunnen worden verzameld over het aantal meldingen dat wordt gedaan zodat meer zicht ontstaat in het fenomeen en dit effectiever kan worden bestreden.

Vervolg

Het voornemen om een landelijk expertise platform in te richten wordt ondersteund door de betrokken organisaties. De komende periode wordt nader uitgewerkt hoe dit platform vorm moet krijgen. Daarbij verdient opmerking dat hiervoor geen structurele middelen beschikbaar zijn en dat – indien nodig – extra middelen zullen moeten worden gevonden. Wij zullen uw Kamer schriftelijk informeren over de voortgang en concrete uitwerking hiervan.

c. Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag

Op 25 november jl. hebben het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag 2024 gepubliceerd.

Het verzoek voor een prevalentiemonitor is door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aan het WODC gedaan. Het onderzoek is uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in opdracht van het WODC.

De prevalentiemonitor is een bevolkingsonderzoek dat inzicht geeft in de aard en omvang van huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag onder de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder. De aard en omvang van de volgende geweldsvormen zijn in kaart gebracht: psychisch geweld in huiselijke kring (inclusief dwingende controle), fysiek geweld in huiselijke kring, stalking door ex-partner, on- en offline seksuele intimidatie (al dan niet in huiselijke kring) en

fysiek seksueel geweld (al dan niet in huiselijke kring). Het onderzoek geeft ook antwoord op vragen als: wie zijn de plegers, wat zijn de gevolgen van het geweld voor slachtoffers en praten slachtoffers over hun ervaringen?

Bevindingen

De monitor toont aan dat het aandeel mensen van 16 jaar en ouder dat in 2024 rapporteert slachtoffer te zijn geweest van huiselijk geweld in de afgelopen 12 maanden gelijk is aan het aandeel in zowel 2022 als 2020. Het gaat in 2024 om een jaarprevalentie van 9 procent, wat neerkomt op bijna 1,3 miljoen mensen. De jaarprevalentie van seksueel grensoverschrijdend gedrag in 2024 is vergelijkbaar met 2020 (afgerond 11 procent), maar significant lager dan in 2022 (afgerond 13 procent). Het aantal slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag is in 2024 naar schatting 1,7 miljoen mensen van 16 jaar en ouder.

Reactie op de monitor

Wij zijn het WODC en het CBS dankbaar voor dit onderzoek. Wederom laten deze cijfers zien hoeveel mensen in Nederland te maken hebben met huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag (niet alleen eenmalig maar ook maandelijks, wekelijks of dagelijks). Deze hoge aantallen blijvend schokkend. Ook wetende dat het daadwerkelijke aantal mensen nog hoger zal liggen.

De gevolgen voor slachtoffers zijn vaak ingrijpend. Het is schrijnend om te zien hoe geweldservaringen in het verleden doorwerken naar het heden en de toekomst van slachtoffers. Zowel slachtoffers van zowel huiselijk geweld als seksueel geweld geven aan negatieve gevolgen te ervaren, zoals psychische-, fysieke-, seksuele- en/of relatieproblemen. Het bespreekbaar maken van deze geweldsvormen, het tijdig signaleren en het stoppen zijn onverminderd belangrijk. Dit vraagt om een alerte samenleving, waarin we naar elkaar omkijken, maar ook om sterke organisaties met deskundige professionals. Het vraagt beleid op zowel landelijk als lokaal niveau en multidisciplinaire samenwerking tussen onder meer zorg-, politie en justitieorganisaties. Dit is een complexe opgave. Mede vanwege deze complexiteit is het noodzakelijk om in te blijven zetten op het verbeteren van de aanpak. Dit doet het kabinet dan ook, samen met gemeenten, betrokken organisaties, professionals, ervaringsdeskundigen en nabestaanden van geweldsslachtoffers.

De bevindingen uit de prevalentie-monitor dragen bij aan het in beeld brengen van de omvang van dit probleem en voor beleidsontwikkeling die nodig is om huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan.

In het plan van aanpak «Stop femicide!» dat op 7 juni jl. (Kamerstuk 28 345, nr. 278) naar uw Kamer is gestuurd, staat beschreven welke activiteiten in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling met prioriteit door het kabinet worden uitgevoerd, waaronder deskundigheidsbevordering en het verbeteren van veiligheids- en risicotaxatie. Hiervoor kunnen de bevindingen uit deze monitor goed worden benut. Daarnaast wordt gewerkt aan o.a. de implementatie van de EU-Richtlijn inzake het bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, een wetsvoorstel voor de aparte strafbaarstelling van psychisch geweld en de verdere verbetering van de samenwerking tussen Veilig Thuis, politie en justitieorganisaties (Veiligheid Voorop). Naar aanleiding van het commissiedebat en het tweeminutendebat Zeden en (on)veiligheid van vrouwen op 16 (Kamerstuk 34 843, nr. 115) en respectievelijk 23 oktober jl. heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toegezegd dat uw Kamer voor de zomer van 2025 nader wordt geïnformeerd over de voortgang.

Ook voor de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld vanuit het Nationaal Actieprogramma geeft en bevestigt het onderzoek belangrijke inzichten. Zoals dat bij seksueel grensoverschrijdend gedrag het overgrote deel van de plegers niet uit huiselijk kring komt, maar plaatsvindt door vooral kennissen van uitgaan/feestjes, collega's en dates. In 2025 wordt vanuit het Nationaal Actieprogramma dan ook onderzocht op welke manier met verschillende sectoren (zoals de horeca en het uitgaansleven) kan worden samengewerkt om de bewustwording over seksueel grensoverschrijdend gedrag te vergroten en tegen te gaan en voorkomen. Verder wordt via het programma Veilige Steden ingezet op het veiliger maken van de openbare ruimten en uitgaansgelegenheden voor meisjes en vrouwen. En vanuit het programma Regenboogsteden, zetten steden zich in voor de veiligheid van LHBTIQ+ personen. De monitor toont aan dat biseksuele vrouwen vaker te maken krijgen met seksuele grensoverschrijding dan lesbische en heteroseksuele vrouwen. Om te weten hoe het komt dat biseksuele personen vaker te maken krijgen met seksuele grensoverschrijding, hoe hun seksuele oriëntatie daar een rol in speelt en wat de behoeften van slachtoffers zijn bij preventie en hulpverlening, doet Rutgers in samenwerking met Bi+ Nederland hier momenteel onderzoek naar. De eerste resultaten worden in het eerste kwartaal van 2025 verwacht.

Verder laat de prevalentie-monitor ook zien dat slachtoffers van zowel huiselijk geweld als seksueel grensoverschrijdend gedrag vooral mensen uit hun naaste omgeving in vertrouwen nemen, als zij delen wat hen is overkomen. Het is belangrijk dat mensen weten hoe ze naar het slachtoffer kunnen reageren. Eén van de actielijnen van het Nationaal Actieprogramma is gericht op de rol van omstanders. We willen ervoor zorgen dat omstanders seksueel grensoverschrijdend gedrag herkennen en weten hoe zij kunnen ingrijpen of reageren. Als het gaat om passend reageren op een ervaringsverhaal van een slachtoffer, wordt op dit moment verkend wat er nodig is om mensen hierbij te ondersteunen. Ook startte dit jaar vanuit de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling een campagne gericht om omstanders van huiselijk geweld en kindermishandeling. Doel van de campagne was om mensen ertoe te bewegen om aan een vermoedelijk slachtoffer te vragen hoe het gaat. En zo een opening voor een gesprek te bieden.

d. Proefschrift «Werken als oplossing?»

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft n.a.v. de procedurevergadering van 17 januari 2024 schriftelijk verzocht¹² om te komen met een reactie op het proefschrift van Suzanne Bouma «*Werk als oplossing? Narratieven over de waarde van werk ter preventie van en herstel na partnergeweld*» en tevens te beantwoorden of de bevindingen uit dit proefschrift gevolgen hebben voor het huidige beleid omtrent partnergeweld.

Bevindingen proefschrift

In haar proefschrift gaat Suzanne Bouma in op de waarde van werk in voorkomen van en herstellen van partnergeweld. Hiervoor heeft ze de perspectieven van beleidsmakers en vrouwen bestudeerd. Vanuit het perspectief van beleidsmakers (tot 2018) komen de verschillende perspectieven naar voren. Zoals het perspectief op: participatie (door te werken doe en tel je mee), ontwikkeling (via werk kan je persoonlijk talent ontwikkelen en daarmee ontwikkel je de samenleving), zelfstandigheid (gunstig voor onafhankelijkheid) en weerbaarheid (door te werken heb je meer keuzes, zelfstandiger en daarmee weerbaarder). Vanuit het perspectief van vrouwen komt naar voren dat werk niet als preventie van partnergeweld kan en mag worden beschouwd. Partnergeweld kan iedereen overkomen; werk of geen werk. Betaald werken kan helpen om partner te verlaten, maar dat betekent niet dat het geweld dan ook stopt. Ook kan werken juist ook een risico zijn: een trigger voor de partner om geweld te starten. Voor vrouwen gaat de waarde van betaald werk over behoud van identiteit, gevoel van normaal leven, werk als veilige haven en plek waar signalering kan plaatsvinden. Ook wordt door vrouwen anders gekeken naar de rol van economische zelfstandigheid. Want het kan zijn dat een gewelddadige partner het geld beheert. Voor vrouwen is economisch zelfstandig dus eerder de toegang tot middelen en niet gekoppeld aan betaald werk.

Voor het herstel na partnergeweld spelen andere belangrijke factoren. Zo biedt betaald werk voldoening, zorgt het voor dagritme en sociale contacten. Maar dit zijn factoren die niet gekoppeld zijn aan betaald werk, maar aan werk an sich. Een ander belangrijk aspect is het hebben van ruimte voor terugval. Het gevoel van meetellen hangt wel samen met betaald werk. Betaald werk wordt daarmee ook gezien als een soort laatste stadium in herstel; dan doe je weer helemaal mee. Waar te vroeg gaan werken juist een risico is in het herstelproces.

¹² 2024Z00450

Op basis van het proefschrift vond met beleidsmedewerkers van de Ministeries van VWS, JenV, OCW en SZW een verdiepend gesprek plaats. De conclusies van het proefschrift laten zien dat er een complexe relatie is tussen werk en beschermende factoren. Daarnaast is er nog weinig bekend over de waarde van werk in het herstelproces na het geweld. Het is daarom belangrijk een duidelijk onderscheid te maken tussen de waarde van werk bij het voorkomen van geweld en bij het herstellen na geweld. Er zijn vanuit de overheid al een aantal trajecten gericht op het ondersteunen van slachtoffers van partnergeweld. Het krijgen van betaald werk maakt daar ook deel van uit. Dit proefschrift laat zien dat het te allen tijde nodig is goed te kijken naar waar in het herstelproces het slachtoffer zich bevindt en vooral oog te houden voor maatwerk. Vanuit alle verschillende beleidsdirecties zijn de conclusies en aanbevelingen vanuit het proefschrift omarmd en zullen deze ook worden meegenomen in de toekomstige beleidsvorming.

e. Een reactie op de door gemeenteraad van Groningen aangenomen motie «Stop huiselijk geweld»

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft, de voormalig Staatssecretaris van VWS en Minister voor Rechtsbescherming, op 20 december 2023 verzocht om met een reactie te komen op de door de gemeenteraad van Groningen aangenomen motie «Stop huiselijk geweld»¹³.

Wij herkennen de signalen die de gemeenteraad van Groningen schetst in de motie. Ook delen wij de zorgen rondom het stoppen van huiselijk geweld. Huiselijk geweld is onacceptabel en heeft een grote impact op het slachtoffer en betrokkenen, maar ook een maatschappelijke impact. Het is daarom essentieel om aandacht te hebben voor de aanpak van dit geweld en deze aanpak te blijven verbeteren. Het voorkomen, stoppen en oplossen van huiselijk geweld vraagt integrale samenwerking van zowel veldpartijen als overheid. De aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling kent verschillende programma's, netwerken en initiatieven die deze samenhang bewerkstelligen en elkaar vinden over domein- en organisatiegrenzen heen.

Binnen het huidige decentrale stelsel geldt dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de aanpak huiselijk geweld. In de Wmo 2015 is vastgelegd dat gemeenten de (beleids)vrijheid hebben om naar eigen inzicht middelen te verdelen en in te zetten. In de situatie waarbij de plicht van de gemeenten wordt vergroot, door middel van een taakverzwaring, neemt het Rijk de verantwoordelijkheid om dit financieel te ondersteunen. We begrijpen de roep vanuit de gemeente Groningen om meer financiële middelen voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, maar zolang het de reguliere inzet betreft, is het aan de gemeente zelf om daar binnen de beschikbare middelen keuzes in te maken.

f. Een reactie op vragen over de opvang van slachtoffers mensenhandel

In het Commissiedebat Mensenhandel en prostitutie van 11 september jl. (Kamerstuk 28 638, nr. 253) zijn vragen gesteld over de financiering van de opvang voor slachtoffers van mensenhandel en de gevolgen van de voorgenomen wijzigingen van de specifieke uitkering per 2026. Hieronder

¹³ 2023D51670

geef ik, Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg, antwoord op deze vragen.

Er bestaan verschillende vormen van opvang voor slachtoffers van mensenhandel. Gemeenten zijn, op grond van de Wmo2015, primair verantwoordelijk voor de opvang van slachtoffers met rechtmatig verblijf. De opvang voor slachtoffers van mensenhandel met multi-problematiek (OMM) valt ook onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Op dit moment verloopt de financiering van de OMM via een specifieke uitkering (SPUK). Deze SPUK wordt uitgekeerd aan de zes centrumgemeenten die de OMM faciliteren. In het Regeerprogramma staat dat de SPUK's per 2026 worden overgeheveld naar het Gemeentefonds met een korting van 10 procent.¹⁴ Op dit moment wordt uitvoering gegeven aan de uitvoering van deze afspraak.

Voor de reguliere gemeentelijke opvang voor slachtoffers van mensenhandel kunnen gemeenten middelen uit de Decentralisatie Uitkering Vrouwenopvang (DUVO) en de Algemene Uitkering gebruiken. Zij hebben de ruimte om opvang in te kopen op de manier waarop zij dat juist achten en met de middelen die zij ervoor willen inzetten. Voor slachtoffers zonder rechtmatig verblijf in Nederland is de Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM) beschikbaar. De Ministeries van VWS, Justitie en Veiligheid (JenV) en Asiel en Migratie (AenM) stellen hiervoor direct middelen beschikbaar. De bekostiging van de reguliere gemeentelijke opvang via de DUVO wordt niet beïnvloed door de geplande 10 procent korting op de SPUK's. Datzelfde geldt voor de bekostiging van de COSM.

De verbetering van het gehele opvanglandschap voor slachtoffers van mensenhandel en het aanpakken van knelpunten daarbinnen krijgt vanuit het Actieplan Samen tegen mensenhandel¹⁵ prioriteit. Passende financiering is onderdeel van dit traject. Samen met de VNG en CoMensha werken we aan het structureel verbeteren van het opvanglandschap en het (beter) in staat stellen van gemeenten om hun rol in het organiseren van opvang te vervullen. Een onderzoek naar het huidige opvanglandschap is inmiddels gestart. Hiermee wordt de verhouding tussen vraag en aanbod beter in beeld gebracht en ontstaat een landelijk beeld van het opvanglandschap dat momenteel nog ontbreekt. Dit onderzoek zal naar verwachting begin Q2 van 2025 worden opgeleverd. In 2025 start tevens een traject gericht op het ontwikkelen van scenario's voor een verbeterde inrichting van het gehele opvanglandschap. Gemeenten en aanbieders van opvang worden hier nauw bij betrokken. De inzichten en adviezen uit deze trajecten leiden tot voorstellen voor aanpassingen om tot een passend aanbod van opvang voor alle slachtoffers van mensenhandel te komen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V. Maeijer

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

¹⁴ Regeerprogramma 2024 (p.90): Om de autonomie van gemeenten te vergroten en administratieve- en controlelasten te verminderen, moeten specifieke uitkeringen in 2026 zijn omgezet in fondsuitkeringen. Het voortzetten van bestaande specifieke uitkeringen of het toekennen van nieuwe specifieke uitkeringen, is slechts mogelijk op basis van een kabinetsbesluit.

¹⁵ Kamerstuk 28 638, nr. 251