

28 345 Aanpak huiselijk geweld

Nr. 278 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport en de ministers van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap en voor Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2024

Femicide, fataal (gendergerelateerd) geweld tegen vrouwen, wordt in Nederland hoofdzakelijk gepleegd door partners, ex-partners of familieleden. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn in de periode 2018-2022 maar liefst 172 van de 217 gedode vrouwen omgebracht door iemand uit hun huiselijke kring, bijna 80%. Ter vergelijking: voor mannen die in dezelfde periode zijn omgebracht, ligt dit percentage op 15%. Het aantal jaarlijkse slachtoffers van femicide is gedurende deze periode niet afgenomen. Deze zorgwekkende situatie vraagt daarom dringend om actie.

In de privésituatie zijn er vaak voorafgaande risico's en geweldssignalen die kunnen wijzen op een escalatie met mogelijk fatale afloop. Een cruciale aanpak om femicide te voorkomen ligt daarom in het tijdig ingrijpen bij huiselijk geweld en kindermishandeling. In het bijgaande plan van aanpak 'Stop femicide!' versterken we voor 2024 en 2025 de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling met specifieke acties gericht op het voorkomen van geweld, het herkennen van geweld - en specifiek de 'rode vlaggen' van femicide - en het ingrijpen bij geweld om verdere escalatie te voorkomen.

Naar aanleiding van de motie Mutluer¹ hebben we, staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, minister voor Rechtsbescherming en minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap samen gewerkt aan een integraal plan van aanpak voor de preventie van femicide. In deze brief lichten we de basis van het plan van aanpak en een aantal relevante keuzes toe. In een bijlage wordt de voortgang en afdoening van relevante moties en toezeggingen toegelicht. Aanvullend sturen we uw Kamer bij deze brief een handreiking en twee recent opgeleverde rapporten die bijdragen aan de verbetering van de preventie van femicide: de 'Handreiking aanpak stalking' (Regioplan), het adviesrapport 'Het tijdelijk huisverbod vanuit een nieuw Perspectief' (Marieke Kleinjan) en het onderzoeksrapport 'Patroon van dwang en controle is genderspecifiek' (Verwey-Jonker Instituut).

Het plan: 4 pijlers en 10 prioriteiten

¹ *Kamerstukken II, 2023-2024, 28 345, nr. 271*

Gesprekken met uitvoeringsorganisaties, nabestaanden, ervaringsdeskundigen en wetenschappers hebben ons gesterkt in de overtuiging dat het cruciaal is om de preventie van femicide niet los te zien van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarom bouwt de aanpak van femicide voort op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, aangevuld met inzet vanuit o.a. emancipatie- en discriminatiebeleid en specifieke acties gericht op het voorkomen van femicide. Dit heeft geresulteerd in een uitgebreid plan van aanpak waarin eerst de pijlers en prioriteiten worden toegelicht, gevolgd door relevante achtergrondinformatie over de basisaanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het tweede deel van het plan van aanpak bestaat uit een overzicht van alle activiteiten.

Alle acties samen zijn te vatten in vier pijlers, die alle vier nodig zijn om daadwerkelijk het verschil te kunnen maken. Daarbinnen zijn tien prioriteiten benoemd die we in 2024 en 2025 met voorrang oppakken. We benoemen de pijlers en prioriteiten hieronder kort en bondig.

Pijler 1: primaire preventie

Het bevorderen van gendergelijkheid is essentieel om geweld tegen vrouwen te voorkomen. Dit vraagt een brede maatschappelijke aanpak. Het kabinet zet in op bewustwording en streeft ernaar dat schadelijke gendernormen veranderen naar gezonde en gelijkwaardige gendernormen. Specifieke doelgroepen krijgen extra aandacht om genderongelijkheid tegen te gaan.

Prioriteit voor 2024 en 2025:

- Het bevorderen van gelijkheid van mannen en vrouwen.

Pijler 2: zicht op (dreigend) geweld

Het is van belang om de voorstadia, de 'rode vlaggen', van femicide goed en tijdig te herkennen, zowel door professionals, (mogelijke) slachtoffers, (mogelijke) plegers als omstanders. Het creëren van bewustwording en het bieden van duidelijke handelingsperspectieven zijn hierbij essentieel.

Prioriteiten voor 2024 en 2025:

- Versterken van de bewustwording in de samenleving;
- De deskundigheid van professionals vergroten;
- De aard van het geweld benoemen;
- Onderzoeken hoe veiligheids- en risicobeoordeling beter kan.

Pijler 3: interventies en hulpverlening

Wanneer er vermoedens of signalen zijn van bijvoorbeeld intieme terreur of stalking, is een juiste reactie en de inzet van passende

interventies cruciaal voor de bescherming van slachtoffers en de aanpak van plegers, zowel strafrechtelijk als vanuit hulpverlening.

Prioriteiten voor 2024 en 2025:

- Verbetering van de strafrechtelijke aanpak van psychisch geweld;
- Bescherming van slachtoffers verbeteren;
- Onderzoek naar beter hulpaanbod voor plegers.

Pijler 4: inzicht in probleem en aanpak

Het is nodig blijvend te leren en kennis te vergaren over femicide en gendergerelateerd geweld, en deze kennis actief te integreren in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Prioriteiten voor 2024 en 2025:

- Goede onderbouwing van de aanpak en lerend verbeteren;
- Een verkenning naar het versterken van de landelijke coördinatie.

Financiële onderbouwing

De inspanningen die staan beschreven in dit plan van aanpak worden geheel gedekt door de budgetten die beschikbaar zijn voor de gehele aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling en voor het emancipatiebeleid. Daarnaast bekostigen de ministeries van VWS en JenV – en gemeenten - organisaties die een cruciale rol vervullen in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder de lokale teams, Veilig Thuis, de vrouwenopvang, de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen, de reclassering, het Centrum Seksueel Geweld (CSG), Slachtofferhulp Nederland, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), het Landelijk Expertisecentrum Kindermishandeling (LECK), het Landelijk Onderzoeks- en Expertisebureau Forensisch-Medisch Onderzoek (LOEF) en de rechtspraak. Ook worden flankerende trajecten en programma's separaat bekostigd, zoals het Nationaal Actieprogramma seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Ten slotte bekostigt het ministerie van OCW allianties die onder meer bijdragen aan het voorkomen van geweld.

De bovengenoemde financiering is gericht op brede inzet voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Specifiek voor femicide betekent dit dat er momenteel geen ruimte is voor extra financiële inzet. Het is aan een nieuw kabinet om, mede op basis van de uitkomsten van de lopende en geplande acties die in het plan zijn opgenomen, hierin keuzes te maken.

Gemaakte keuzes

Dit plan van aanpak voor het voorkomen van femicide is tot stand gekomen in overleg met diverse uitvoeringsorganisaties, allianties, wetenschappelijke instellingen, en nabestaanden van femicide-slachtoffers en ervaringsdeskundigen. De input uit de gesprekken was niet op alle punten eensluidend. In deze brief lichten we enkele keuzes toe die zijn gemaakt na de gesprekken met deze organisaties en betrokkenen.

Landelijke coördinatie versus regionale/lokale aanpak

Dit plan van aanpak richt zich met name op de inzet vanuit de rijksoverheid. Mede op basis van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul) is er zowel politiek als vanuit het veld opgeroepen tot landelijke coördinatie in de aanpak van huiselijk geweld en femicide. Omdat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling sinds 2015 voornamelijk bij gemeenten ligt (conform de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet) betekent dit dat bij het voorkomen van femicide landelijk aangestuurde organisaties nauw moeten samenwerken met lokaal aangestuurde instanties. Dit vraagt een goede balans tussen landelijk gestuurde inzet en ruimte voor lokale invulling. De rijksoverheid vervult een faciliterende rol in het versterken van de samenwerking, waarbij gemeenten lokale vrijheid houden binnen ons decentrale stelsel.

Een voorbeeld hiervan is het verzoek van de Tweede Kamer om landelijk te sturen op de wachtlijsten van Veilig Thuis. De organisatie van de 25 Veilig Thuis-organisaties is decentraal geregeld, waardoor er regionale verschillen zijn tussen de Veilig Thuis organisaties. De landelijke monitor van het Landelijk Netwerk Veilig Thuis naar oorzaken die ten grondslag liggen aan de wachtlijsten laat zien dat er grote regionale verschillen zijn, die niet vanuit landelijke sturing kunnen worden opgelost, omdat de lokale zorg in elke regio anders is. Vanuit het Landelijk Netwerk Veilig Thuis worden nu eenduidige afspraken gerealiseerd over het monitoren van wachtlijsten en het landelijk oppakken waar kan, maar met ook lokale verschillen waar nodig.

Op dit moment is voor de inzet van de rijksoverheid voor het voorkomen van femicide de staatssecretaris van VWS als coördinerend bewindspersoon het eerste aanspreekpunt. Vanuit de gesprekken met alle betrokken organisaties rijst de vraag of deze manier van coördinatie toereikend is om de gewenste resultaten te behalen. Vanuit de gesprekspartners is er een sterke vraag voor externe coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, zodat de focus op versterking van beleid en uitvoering op dit thema geborgd is. We hebben deze oproep gehoord en nemen die ook ter harte. Om hier uitspraken over te kunnen doen, laat het kabinet dit jaar onderzoeken op welke wijze landelijke coördinatie van beleid en aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling vorm kan krijgen in relatie tot de Nederlandse

inrichtingsstructuur, zoals vereist door het Verdrag van Istanbul. Dit vraagstuk is opgenomen in prioriteit 10.

De inbreng van nabestaanden en ervaringsdeskundigen

De gesprekken met nabestaanden van femicide-slachtoffers en ervaringsdeskundigen op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling hebben ons duidelijk gemaakt dat het van groot belang is hun blijvend te betrekken. We onderzoeken daarom hoe hun kennis en ervaring op een meer structurele wijze ingezet kan worden om het beleid en de aanpak te verbeteren. Uit deze gesprekken zijn belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen die noodzakelijk zijn voor een effectievere aanpak van femicide, zowel op het gebied van preventie en vroegsignalering als op het gebied van hulpverlening en interventies. We waarderen het zeer dat de nabestaanden en ervaringsdeskundigen met ons in gesprek zijn gegaan. De aangedragen aandachtspunten zijn meegenomen bij het opstellen van dit plan van aanpak en worden meegenomen in het vervolg hiervan.

Een deel van de inbreng van de nabestaanden ging over de periode na de moord. Dit waren aangrijpende ervaringen, die laten zien dat (hiaten in) wet- en regelgeving, beleid en uitvoering (o.a. bejegening) mensen in de praktijk hard kunnen raken. Voorbeelden hiervan zijn erfenissen die alleen toekwamen aan de familie van de dader die zichzelf had omgebracht na het vermoorden van zijn partner en het niet tijdig informeren van nabestaanden over hun rechten tijdens het strafproces. Hoewel we ervoor gekozen hebben de onderwerpen die gaan over de periode na de moord niet binnen de scope van dit plan van aanpak te laten vallen, hebben we het wel benoemd in het plan van aanpak. Het is belangrijk dat ook deze punten worden opgepakt, daarom brengen we deze onderwerpen onder de aandacht binnen aanpalende beleidsdomeinen, zoals het beleid dat voor alle slachtoffers van strafbare feiten door dit kabinet wordt uitgevoerd. Over dit beleid wordt in de Meerjarenagenda slachtofferbeleid jaarlijks aan uw Kamer gerapporteerd.

Aparte strafbaarstelling psychisch geweld

Psychisch geweld, zoals dwingende controle en intieme terreur, is een ernstige vorm van huiselijk geweld met ingrijpende gevolgen voor slachtoffers. Intieme terreur en/of dwingende controle gaan vaak vooraf aan femicide. Vanuit maatschappelijke organisaties en nabestaanden klinkt de roep om psychisch geweld vaker te vervolgen en hiervoor een aparte strafbaarstelling te creëren.

We delen het standpunt dat in de praktijk te weinig vervolging plaatsvindt voor psychisch geweld en dat dit moet verbeteren. Om een effectievere strafrechtelijke aanpak te realiseren en slachtoffers zo beter te beschermen, richt het kabinet zich binnen dit plan van aanpak daarom op

- het vergroten van de kennis over psychisch geweld en over

- de mogelijkheden die het strafrecht biedt,
- het versterken van de veiligheids- en risicobeoordeling,
- het verhogen van de instroom van zaken bij het Openbaar Ministerie,
- het verbeteren van de bewijsvoering en de dossiervorming en het inzetten van wetenschappelijke expertise over de schadelijke effecten van psychisch geweld in strafzaken.

Dit jaar start een WODC-onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van psychisch geweld, die in 2027 zal worden herhaald. Ook voert de Open Universiteit momenteel een internationale rechtsvergelijking uit naar aparte strafbaarstellingen van psychisch geweld, waarvan de resultaten in 2025 worden verwacht. Op basis van deze bevindingen en voortbouwend op de concrete stappen die het kabinet nu zet ter verbetering van de inzet in de praktijk, kunnen eventuele verdere stappen worden overwogen.

Apart landelijk telefoonnummer

Nabestaanden en een deel van de uitvoeringsorganisaties pleiten voor het toevoegen van een apart telefoonnummer voor (mogelijke) slachtoffers van intieme terreur of dwingende controle, naast het telefoonnummer van Veilig Thuis. Deze vorm van huiselijk geweld is erg ingrijpend en om hulp vragen is een grote drempel. Er zou daarom een laagdrempelig punt moeten zijn waar vrouwen in deze situaties mee kunnen bellen.

Sinds 2015 is Veilig Thuis ingericht als laagdrempelig advies- en meldpunt, óók voor vrouwen die te maken hebben met intieme terreur. Veilig Thuis heeft een landelijk telefoonnummer en de mogelijkheid om via chat om advies te vragen. Dat Veilig Thuis niet door iedereen als laagdrempelig wordt beschouwd, is iets waar we op moeten inzetten om samen met Veilig Thuis te verbeteren.

Voor alle slachtoffers, hun naasten en ook voor plegers van diverse vormen van geweld (o.a. seksueel grensoverschrijdend gedrag, geweld of misbruik, huiselijk geweld, kindermisbruik- of mishandeling, mensenhandel, schadelijke praktijken of ritueel seksueel misbruik) geldt dat het belangrijk is dat snel goede hulpverlening vindbaar én beschikbaar is. Uit onderzoek van o.a. het Verwey-Jonker Instituut blijkt dat, ondanks een uitgebreid bestaand aanbod, slechts een deel van de slachtoffers de juiste hulp of ondersteuning goed kan vinden. Vanuit de wens tot één ingang tot hulpverlening en betere samenwerking, werken de ministeries van VWS en JenV daarom samen met de VNG en betrokken ketenpartners uit het zorg- én veiligheidsdomein toe naar een voor slachtoffers en plegers helder, laagdrempelig en toegankelijk aanbod van advies-, meld-, en steunpunten. In dit traject past ook de vraag of en zo ja hoe een apart telefoonnummer voor situaties van intieme terreur hierin een plek zou kunnen krijgen. Daarom wordt momenteel nog niet gekozen voor de inzet van een apart telefoonnummer, maar er wordt niet uitgesloten dat dit in de toekomst wel zou kunnen worden ingezet als uit

bovenstaande trajecten blijkt dat dit echt de beste oplossing is.

Tot slot

Dit plan vormt een belangrijke stap in de aanpak van femicide. Met een stevige basis en concrete prioriteiten gaan we gezamenlijk aan de slag om dit afschuwelijke geweld terug te dringen. De uitvoering van het plan zal in de komende jaren worden gemonitord en de aanpak zo nodig bijgesteld om effectief te blijven. De Tweede Kamer wordt over de voortgang van een aantal acties al geïnformeerd, bijvoorbeeld in de periodieke Kamerbrief huiselijk geweld en kindermishandeling, de Kamerbrief Emancipatie, en de Kamerbrieven over de voortgang van het Nationaal Actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Over de voortgang van de prioriteiten van dit plan van aanpak 'Stop femicide!' zullen we uw Kamer voor de zomer van 2025 informeren.

Met de inzet van alle betrokken partijen, van het kabinet, gemeenten, vele uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties en nabestaanden van femicide-slachtoffers, streven we naar een samenleving waarin iedereen veilig is en gelijke kansen heeft. De weg voorwaarts is duidelijk: met vasthoudendheid, samenwerking en continue evaluatie zullen we blijven werken aan het terugdringen van (fataal) geweld tegen vrouwen.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind