(N)iets te kiezen

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Nancy Chin-A-Fat
Wiljan Hendrikx
Annemarie van der Wilt
Marije Huiting
Laura Schröer
Martijn van der Steen

Nancy Chin-A-Fat MSc
is manager onderzoek en onderwijs bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij coördineert de verschillende onderzoeksprojecten en is als senior onderzoeker betrokken bij voornamelijk politiek-bestuurlijke, complexe vraagstukken.

dr. Wiljan Hendrikx
is als senior onderzoeker en docent verbonden aan de NSOB. In zijn onderzoek richt hij zich op de uitdagingen die ontstaan uit het samenspel van overheidsorganisaties, publieke professionals en burgers.

Annemarie van der Wilt MSc
is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij is ervaren in het uitvoeren van empirisch onderzoek met een evaluatief karakter.

Marije Huiting MSc
is als senior onderzoeker en manager innovatie en kwaliteit onderwijs verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Ze doet onder andere onderzoek naar de menselijke maat en de dynamiek en verhouding tussen beleid en uitvoering.

Laura Schröer MSc
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op het signalerend vermogen van overheidsinstanties.

prof. dr. Martijn van der Steen
is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Tevens is hij als bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en is hij buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit van Stellenbosch in Zuid-Afrika.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding **5**

1.1 De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen 5

1.2 Gecoördineerde netwerkaanpak van een 'multi-vraagstuk' 7

1.3 Onderzoeksvraag en -aanpak 8

1.4 Leeswijzer 9

Hoofdstuk 2. Het onzichtbare zichtbaar **10**

2.1 Het topje van de ijsberg 10

2.2 De ijsberg onder water 11

2.3 De temperatuur van het water 13

2.4 De ijsberg in beeld 15

Hoofdstuk 3. De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. 16

3.1 Drie vraagstukken, één aanpak 16

3.2 De aanpak 'op papier' 16

3.2.1 Verdragen, wetgeving en beleid 16

3.2.2 Coördinatie en implementatie 18

3.2.3 Monitoring en evaluatie 20

3.3 Knelpunten en behoeften in en van de praktijk 22

3.3.1 Integraal – specifiek 24

3.3.2 Centraal – decentraal 25

3.3.3 Zorg – straf 26

3.3.4 Overheid – maatschappij 27

3.3.5 Juridische vastlegging – praktijkvorming 27

3.3.6 Tijdelijk – blijvend 28

3.3.7 Samenvattend: coördinatievariabelen 29

Hoofdstuk 4. Implementatie van het Verdrag van Istanbul in België en Spanje **30**

4.1 België: vooruitstrevende wetgeving als katalysator 30

4.1.1 Wetgeving en beleid 30

4.1.2 Coördinatie en implementatie 32

4.1.3 Monitoring en evaluatie 33

4.2 Spanje: solo sí es sí 33

4.2.1 Wetgeving en beleid 34

4.2.2 Coördinatie en implementatie 35

4.2.3 Monitoring en evaluatie 35
4.3 Kijkend naar België en Spanje 36
Hoofdstuk 5. Scenario's voor een verbeterde aanpak 39
5.1 Vier keer anders inrichten 39
5.2 Het instellen van *één verantwoordelijke bewindspersoon* 39
5.3 Een stuwende kracht van buitenaf 42
5.4 Het bestaande assertiever benutten 45
5.5 Een onafhankelijke beoordelaar (met enige doorzettingsmacht) 48
5.6 (N)iets te kiezen 51
Hoofdstuk 6. Ter afweging 53

Hoofdstuk 1. Inleiding

Op 18 december 2018 wordt de 16-jarige Hümeyra midden op de dag bruut vermoord in de fietsenstalling van haar middelbare school, het Rotterdam Designcollege. De moord en de details daarover schokken Nederland. De dader blijkt de 31-jarige Bekir, een man waar het tienermeisje in 2017 kortstondig contact mee had. In de media wordt al snel gesproken over een 'relatie', maar in een gesprek voor dit onderzoek wordt duidelijk dat spreken over 'contact' meer recht doet aan de realiteit. Beiden hadden gedurende dat contact gelogen over hun leeftijd. Zodra Hümeyra erachter was gekomen dat Bekir niet 24 was zoals hij beweerde, had zij het contact verbroken. De breuk en het er vervolgens achter komen dat Hümeyra niet meerderjarig maar slechts 15 jaar is, zijn voor Bekir aanleiding om haar en haar familie vanaf dat moment het leven zuur te maken. De angst bij Hümeyra, haar zus en haar ouders is groot. In 2018 doet zij vier maal aangifte van stalking en bedreiging. Een politierechter veroordeelt Bekir tot een celstraf van zes weken, waarvan de helft voorwaardelijk, en een straat- en contactverbod. Van dit laatste trekt hij zich niets aan. De doodsbedreigingen stoppen niet, met als heftig dieptepunt foto's van hemzelf met een vuurwapen die hij naar Hümeyra stuurt. Zij is inmiddels zo bang dat ze niet meer alleen de deur uit durft. Haar vader brengt haar overal naartoe en haalt haar ook weer op. Als Hümeyra op die noodlottige middag de auto van Bekir bij haar school ziet, probeert ze nog tevergeefs de school terug in te vluchten. Ze struikelt in het fietsenhok, waarna Bekir van dichtbij driemaal op haar hoofd en vier maal op haar lichaam schiet. Hümeyra is op slag dood. Haar vader staat op dat moment aan de andere kant van de school op zijn dochter te wachten.[1]

1.1 De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

De moord op Hümeyra is helaas niet uniek. Tussen 2018 en 2022 zijn in Nederland 217 vrouwen vermoord, waarvan tachtig procent door iemand uit de eigen directe omgeving.[2] Bij dergelijke gevallen van vrouwenmoord spreken we ook wel over 'femicide', moord met een gendergerelateerd motief.[3] Femicide is geen geïsoleerd fenomeen. Het markeert vaak het einde van een lange periode van geweld die eraan vooraf ging – vaak een verwevenheid van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Maar daar waar gevallen van femicide kunnen worden geteld, is het zicht op de achterliggende problematiek troebeler. Huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen spelen zich vaak af achter gesloten deuren en blijven daardoor letterlijk en figuurlijk buiten beeld. Omdat lang niet elk geweld tegen vrouwen eindigt in femicide, zien we met de eerder genoemde cijfers alleen het topje van de ijsberg.

De ernst en verwevenheid van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen onderstrepen het belang van een gecoördineerde aanpak ervan. De aanpak overspant meerdere be-

---

[1] Davidse, J. (2021, september). 'Als je een vonnis niet kunt uitleggen, deugt het niet.' *Opportuun*, 4.

[2] De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Rechtsbescherming (2024). *Kamerbrief. Plan van aanpak 'Stop femicide!'*. Den Haag, 7 juni 2024.

[3] Atria (2023, 3 maart). *Wat is femicide?* Atria; Kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis.

leidsdomeinen en de verantwoordelijkheid ervoor is bij meerdere ministeries belegd. In de Kamerbrief over het plan van aanpak *Stop femicide!* benadrukken de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Rechtsbescherming de noodzaak van een integrale benadering.[4] Die benadering omvat wet- en regelgeving, de inzet van politie en justitie en de versterking van hulpverlening en preventieve maatregelen binnen zorg en onderwijs. De ministeries zijn echter niet geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanpak. Sinds de decentralisaties van 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering, vrouwenopvang en maatschappelijke ondersteuning. Ministeries zijn (mede)verantwoordelijk voor de totstandkoming van relevante wetgeving, het vormgeven van landelijk beleid, het faciliteren van (landelijke en regionale) samenwerkingsafspraken en -werkwijzen, en het financieren van landelijke organisaties zoals politie, het Openbaar Ministerie, reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming.

Tien jaar na de decentralisaties zijn er kritische geluiden te horen over hoe de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in Nederland is ingericht. De problematiek heeft internationaal de aandacht en in het Verdrag van Istanbul[5] en de Europese richtlijn ter bestrijding van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen[6] zijn internationale afspraken gemaakt over hoe deze aanpak eruit zou moeten zien. GREVIO, een internationale organisatie van experts die toeziet op de naleving van het Verdrag van Istanbul, is vooral kritisch op de wijze waarop de aanpak in Nederland wordt gecoördineerd – of scherper gesteld: op het ontbreken daarvan. Er zou volgens GREVIO een onafhankelijk coördinerend orgaan moeten worden ingesteld dat beleid en implementatie daarvan beter stroomlijnt en toetst.[7] In Nederland sluiten verschillende maatschappelijke organisaties zich bij de kritiek aan en pleiten voor betere coördinatie.

Die coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen is het onderwerp van dit essay. We verdiepen ons in de kritieken hierop en kijken naar mogelijkheden om die te verbeteren. Op basis van de verkregen inzichten werken we verschillende mogelijke scenario's uit. Zo kunnen betrokkenen met dit essay in de hand tot nadere besluitvorming voor de verbetering van de coördinatie komen.

---

[4] De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Rechtsbescherming (2024). *Kamerbrief. Plan van aanpak 'Stop femicide!'* Den Haag, 7 juni 2024.

[5] Raad van Europa (2011, 11 mei). Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanboel. Op 2 januari 2025 ontleend aan https://wetten.overheid.nl/BWBV0006074/2016-03-01.

[6] Europees Parlement en de Raad (2024). Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Op 2 januari 2025 ontleend aan https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32024L1385.

[7] GREVIO. (2020). *Baseline evaluation report: Netherlands*. Council of Europe.

1.2 Gecoördineerde netwerkaanpak van een 'multi-vraagstuk'

De coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen is bij voorbaat geen eenvoudige opgave. Dat komt zowel door de wijze waarop Nederland bestuurlijk is georganiseerd, als door de aard van het vraagstuk, als door de specifieke kenmerken van de aanpak.

Zo moet de aanpak zich allereerst verhouden tot het deels decentrale stelsel dat we in Nederland kennen, waarin ook sterke maatschappelijke organisaties actief zijn. Voor het bereiken van resultaten in de aanpak is de Rijksoverheid dan ook afhankelijk van de inzet en middelen van andere partijen. Van der Steen e.a. (2015) omschrijven dit als *netwerk governance*: het idee dat de overheid niet alleen doelen kan realiseren, maar dit samen met andere actoren moet doen en verschillende belangen dus bij elkaar moet brengen.[8] *Network governance* brengt inherente dilemma's met zich mee, zoals het vinden van een goede balans tussen centrale coördinatie en lokale autonomie. Want wie bepaalt eigenlijk wat er gebeurt als belangen van betrokken partijen botsen? Is dat de Rijksoverheid of is het vanwege het deels decentrale stelsel juist logischer als gemeenten daar een rol in hebben?

Bij de invulling van coördinatie moet daarnaast ook rekening gehouden worden met de aard van het vraagstuk, dat op meerdere manieren 'multi' is.[9] Zo is het allereerst een *multi-level* vraagstuk: landelijke overheid en lokale overheden hebben ieder eigen verantwoordelijkheden. Het vraagstuk is ook *multi-issue*: het gaat om de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling én geweld tegen vrouwen, waarin zowel een zorg- als een justitieperspectief een rol spelen. Bovendien komen diverse en uiteenlopende doelstellingen in de aanpak samen, zoals het bewerkstelligen van maatschappelijke verandering, het bieden van concrete hulp in individuele gevallen, het voldoen aan internationale afspraken, etc. Daar nauw aan verbonden is het *multi-actor* karakter van het vraagstuk dat tot uiting komt in de betrokkenheid van een breed scala aan organisaties: verschillende ministeries, lokale overheden, rechtspraakinstanties, het Openbaar Ministerie, de politie, maatschappelijke organisaties, zorginstellingen, hulpverleners en belangenorganisaties spelen allemaal een rol.

Bovendien dient de coördinatie zich te verhouden tot specifieke kenmerken van de aanpak. Ten eerste dient de aanpak zowel *preventief* als *reactief* te zijn. Preventie is bijvoorbeeld het voorkomen van geweld tegen vrouwen en femicide door onder andere de emancipatie van vrouwen te bevorderen en vroegtijdig in te kunnen grijpen vóórdat een situatie uit de hand loopt. Reactieve maatregelen zijn bijvoorbeeld strafrechtelijke vervolging, medische hulp en begeleiding van slachtoffers. Preventie en reactie vragen ieder om een eigen type aanpak, maar moeten wel in relatie tot elkaar staan. Daarnaast kent de opgave een spanning tussen de *publieke* en *private* sfeer. De problematiek manifesteert zich zowel op maatschappelijk als op individueel niveau, waarbij de privésfeer een gebied is

---

[8] Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organisatie.* Den Haag: NSOB; Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A. & Van Vulpen, B. (2016). *Effectief sturen met multi-level governance.* Den Haag: NSOB.

[9] Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A. & Van Vulpen, B. (2019). *Effectief sturen met multi-level governance. Snel en slim schakelen tussen schalen.* Den Haag: NSOB.

waarop de overheid traditioneel beperkte bevoegdheden heeft. Dit maakt de coördinatie van de aanpak in het bijzonder gevoelig, want tot hoe ver mag de overheid zich mengen in wat er achter de voordeur gebeurt?

Complicerende factor bij het inrichten van de aanpak, is dat betrokkenen moeten handelen zonder de *benefit of hindsight*. Achteraf is duidelijk waar instanties dwingender en eerder hadden moeten optreden, zoals in het tragische geval van Hümeyra en vergelijkbare anderen. Maar het probleem van betrokken professionals is dat ze vooraf die afwegingen moeten maken: wanneer doorpakken en wanneer ruimte bieden? Wanneer prioriteit geven en wanneer kunnen andere zaken voorrang krijgen? Dat betekent dat de netwerkende aanpak voldoende richting moet geven, zodat uitvoerende professionals weten hoe te handelen en zich daar later ook goed over kunnen verantwoorden. Zonder dat die richting hen de vrijheid in het handelen ontneemt, die vaak óók nodig is om tot goede oplossingen te komen. Het is belangrijk deze complicerende factor vooraf te benoemen: hoewel de aanvliegroute en aanleiding voor de aanpak meestal een tragische gebeurtenis is die pas *achteraf* volledig zichtbaar wordt, moet een goed werkend stelsel *vooraf* voldoende richting én ruimte bieden aan de mensen die ermee werken om effectief te kunnen handelen.

1.3 Onderzoeksvraag en -aanpak

De coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen is zo bezien een complexe en gelaagde opgave. Bovendien heeft de inrichting van de coördinatie weer gevolgen voor de implementatie, monitoring en evaluatie van de aanpak. De centrale vraag in dit essay is daarmee als volgt:

> *"Hoe kan de coördinatie, implementatie, monitoring en evaluatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in Nederland worden verbeterd?"*

Als beantwoording van deze vraag schetsen we verschillende scenario's voor hoe de coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen eruit kan zien. De scenario's zijn bedoeld als input voor de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Veiligheid (JenV) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om gezamenlijk met ketenpartners en belangenorganisaties verder te verkennen hoe de landelijke coördinatie verbeterd kan worden.

De scenario's hebben we gebaseerd op onderzoek dat is uitgevoerd tussen februari en mei 2025. We zijn gestart met een documentanalyse. Daarbij richtten we ons enerzijds op de Europese kaders – waaronder het Verdrag van Istanbul en de relevante Europese richtlijnen – en anderzijds op Nederlandse beleidsdocumenten en evaluaties. Deze analyse vormde de basis voor ons begrip van de juridische en beleidsmatige context van het vraagstuk. We hebben daarnaast een internationale vergelijking uitgevoerd om de Nederlandse context te kunnen vergelijken. We selecteerden twee referentielanden: België en Spanje. Voor beide landen voerden we een compacte casestudy uit op basis van bestaande literatuur en openbare documenten, waarbij het Verdrag van Istanbul het vertrekpunt is van de vergelijkende studie. De vergelijking bood niet alleen antwoord op de vraag hoe het in andere landen geregeld is, maar ook waardevolle inspiratie voor wat mogelijk zou zijn in Nederland.

Daaropvolgend richtten we ons op het Nederlandse netwerk van betrokken organisaties. We hebben in totaal 17 gesprekken gevoerd met 47 gesprekspartners, vertegenwoordigers van Blijf Groep, het College voor de Rechten van de Mens, GREVIO, Jeugdzorg Nederland, Landelijk Centrum Seksueel Geweld, Landelijk Netwerk Veilig Thuis, Landelijk Netwerk Zorg en Straf, de ministeries van JenV, OCW en VWS, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, de Nederlandse Vrouwenraad, de Regeringscommissaris Seksueel Overschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld, Slachtofferhulp Nederland, Valente en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze gesprekken waren vertrouwelijk en boden waardevolle inzichten in de knelpunten en behoeften zoals die in de praktijk worden ervaren.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk verdiepen we ons verder in de opgave van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Om de complexiteit van de problematiek te beschrijven, gebruiken we de metafoor van de ijsberg: er zijn zichtbare aspecten, maar vooral veel dat onder de oppervlakte blijft. Veel gesprekspartners benadrukken dat dit inzicht essentieel is om passende vormen van coördinatie in de Nederlandse context te bepalen. In hoofdstuk 3 gaan we in op de wijze waarop de aanpak in Nederland is georganiseerd en hoe dat vervolgens in de praktijk wordt ervaren. We benoemen daarbij enkele dimensies waarop keuzes gemaakt dienen te worden bij de invulling van de coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van de aanpak in België en Spanje, met als doel te verkennen welke elementen van coördinatie, implementatie, monitoring en evaluatie uit deze landen waardevol kunnen zijn voor Nederland. In hoofdstuk 5 brengen we alle inzichten samen in de uitwerking van verschillende coördinatiescenario's. In hoofdstuk 6 sluiten we af met een aantal afwegingen voor verder gesprek.

Hoofdstuk 2. Het onzichtbare zichtbaar

2.1 Het topje van de ijsberg

In de periode dat een jonge Mark Rutte als staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 'voortijdig schoolverlaten' als onderwerp in zijn portefeuille had, zette hij een ambitieus doel: halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters. Toen hem werd verteld dat eigenlijk helemaal niet in beeld was hoeveel voortijdig schoolverlaters er waren, de tellingen varieerden van 200.000 tot 500.000, antwoordde hij – zoals later zijn handelsmerk zou worden – pragmatisch: halvering is sowieso goed, van welk aantal dan ook. Het tekende de latere succesformule van Nederlands langstzittende premier, maar illustreert ook iets anders. Van veel maatschappelijke vraagstukken weten we niet goed hoe omvangrijk ze precies zijn. Er wordt van alles geteld, zo ook bij voortijdig schoolverlaten, maar die tellingen laten vaak maar een deel van het probleem zien. En vaak al helemaal niet het onderliggende probleem. In het geval van voortijdig schoolverlaten is dat bijvoorbeeld de grote sociale, psychische en maatschappelijke problematiek waar jongeren mee kunnen kampen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Of in het leven in het algemeen. Een vraagstuk waar we nu, jaren later, op allerlei manieren vervelende vruchten van plukken, wat indertijd, ondanks veel aandacht, toch maar moeilijk in beeld te brengen was. En ook lastig te bestrijden bleek.

Bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken richten we ons graag op wat zichtbaar en meetbaar is. Bij voortijdig schoolverlaten het aantal leerlingen dat zonder diploma het onderwijs staakt én niet op de arbeidsmarkt actief wordt. Terwijl dat maar een deel is van de populatie die het betreft, en al helemaal maar een klein deel van de problematiek die erachter schuil gaat. Het liefst vatten we in beleid vraagstukken in zichtbare cijfers – en daarvan hebben we er in Nederland meer dan genoeg. Van veiligheidsbeleving in de buurt tot langer thuiswonende ouderen. En van voortijdig schoolverlaten tot deelname aan woningverduurzaming. Vrijwel elk maatschappelijk vraagstuk is 'in beeld' gebracht, in die zin dat er ergens 'iets' over geteld en opgeteld wordt. De aanpak van een vraagstuk kan dan zo ontworpen worden, dat deze aansluit bij de telling: voortijdig schoolverlaten betekent dan dat leerlingen niet zonder diploma uit het onderwijs mogen vertrekken. Of de aanpak succesvol is, is vervolgens uit tellingen in rapportages op te maken, bijvoorbeeld omdat 'de cijfers' een daling laten zien. Toch is dit een versimpeling van de werkelijkheid. En dat heeft alles te maken met dat de écht complexe maatschappelijke vraagstukken helemaal niet goed zichtbaar zijn. Ze zijn moeilijk in cijfers of andere sturingsgegevens te vatten en datgene wat zichtbaar is, geeft lang niet altijd een goed of volledig beeld.

Juist omdat veel maatschappelijke vraagstukken niet goed in beeld te brengen zijn, moeten we deze altijd op meerdere manieren verkennen en toelichten om de complexiteit ervan te doorgronden. Wij maken daarbij gebruik van de metafoor van een *ijsberg*. De eerste verkenning richt zich op datgene wat zichtbaar is: het zogenaamde 'topje van de ijsberg'. In veel gevallen zijn dit de telbare gevolgen van een maatschappelijk vraagstuk. De tweede verkenning richt zich op dat wat onderliggend blijkt te zijn. Zoals een ijsberg zich negentig procent onder water bevindt, blijken ook veel maatschappelijke vraagstukken onzichtbare kanten te hebben. Dat kunnen oorzaken zijn, maar ook signalen die uiteindelijk zichtbare gevolgen aankondigen. Tot slot richt de derde verkenning zich op de onder-

stroom die daar weer van invloed op is. In de ijsbergmetafoor kunnen we spreken over de 'temperatuur van het water'. Voor maatschappelijke vraagstukken gaat dit vaak over de tijdsgeest of de bredere culturele inbedding: is het water heel koud, dan vriest de ijsberg makkelijk aan. Als het water verwarmt zal de ijsberg sneller smelten. De omvang van de ijsberg staat niet op zichzelf, maar heeft vaak heel veel te maken met de temperatuur van het water. Wie iets wil zeggen over de aard van de ijsberg, de omvang ervan en de ontwikkeling daarin, zou langs elk van de drie sporen moeten kijken. In dit hoofdstuk gaan we nader in op het maatschappelijk vraagstuk van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen langs deze drie sporen. Hoe zit het met de ijsberg en het omliggende water van dit maatschappelijk vraagstuk?

De **top van de ijsberg**, dat wat zichtbaar is, is datgene wat in cijfers is uit te drukken. Ook naar huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen worden veel onderzoeken verricht, waarin geprobeerd wordt de problematiek in kaart te krijgen. Zo geeft het CBS in 2024 aan dat de schatting is dat bijna 1,3 miljoen personen van 16 jaar of ouder te maken hebben gehad met huiselijk geweld.[10] Het Nederlands Jeugdinstituut rapporteert daarnaast dat in 2024 24,1 procent van de 16- tot 18-jarigen en 19,4 procent van de 18- tot 24-jarigen in de afgelopen twaalf maanden slachtoffer waren van één of meer vormen van huiselijk geweld.[11] Specifiek over kindermishandeling meldt het Nederlands Jeugdinstituut dat in 2017 in Nederland tussen de 90.000 en 127.000 kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar blootgesteld zijn aan een vorm van kindermishandeling. Dat is ongeveer 3 procent van alle kinderen in Nederland.[12] Voor wat betreft geweld tegen vrouwen blijkt uit een vergelijkend Europees onderzoek in 2024 dat in Nederland 1 op de 3 vrouwen in haar leven seksueel geweld heeft meegemaakt en 1 op de 5 vrouwen in haar leven te maken heeft gehad met fysiek en/of seksueel huiselijk geweld. Volgens het Europese onderzoek komt geweld tegen vrouwen in Nederland vaker voor vergeleken met wat gemiddeld is in de EU: in Nederland heeft 41 procent van de vrouwen in haar leven enige vorm van geweld meegemaakt tegenover 30,7 procent gemiddeld in de EU.[13]

Het in kaart brengen van deze vormen van geweld is complex omdat het veelal achter de voordeur plaatsvindt. Niet alle gevallen van kindermishandeling worden gesignaleerd of gemeld – en dus ook niet meegenomen in de cijfers. De cijfers laten dus alleen het topje van de ijsberg zien. Het roept de vraag op wat zich verder nog in het water begeeft en hoe omvangrijk de problematiek eigenlijk is.

2.2 De ijsberg onder water

We openden het vorige hoofdstuk met de brute moord op de 16-jarige Hümeyra. Door de uitgebreide media-aandacht werd deze schokkende gebeurtenis zichtbaar voor heel Nederland. Pas in de nasleep, via reconstructies in de media, werd duidelijk wat eraan was voorafgegaan: een lange periode van terreur waarin Hümeyra en haar familie leefden in voortdurende angst. Het tragische verhaal

---

[10] CBS (2024). *Impactmonitor huiselijk geweld en kindermishandeling 2024*. Gepubliceerd op 17 december 2024.
[11] NJi (2025, 8 april). Cijfers over huiselijk geweld. Op 22 mei 2025 ontleend aan https://www.nji.nl/cijfers/huiselijk-geweld.
[12] NJi (2019, 12 januari). Cijfers over kindermishandeling. Op 22 april 2025 ontleend aan: Cijfers over kindermishandeling | Nederlands Jeugdinstituut.
[13] Atria (2024, 5 december). Nieuwe Europese cijfers: gendergerelateerd geweld tegen vrouwen. Op 22 april 2025 ontleend aan: Nieuwe Europese cijfers: gendergerelateerd geweld tegen vrouwen | Geweld tegen vrouwen.

legt pijnlijk bloot hoe complex en gelaagd huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen is – en hoe moeilijk het is om daar als samenleving effectief op te reageren. Hoewel instanties zoals de politie via meerdere aangiftes op de hoogte waren, bleek ingrijpen – zoals zo vaak – ontzettend lastig. Ernstige dreiging leidt niet altijd tot moord en de overheid heeft slechts beperkte ruimte om preventief op te treden. Die handelingsverlegenheid hangt nauw samen met de ongrijpbaarheid van deze vormen van geweld: slachtoffers ervaren hoge drempels om hulp te zoeken, geweld kent vloeiende grenzen tussen vormen en gradaties, en informatie wordt door verschillende instanties bijgehouden, waardoor het zicht op patronen verloren gaat.

Hoewel de impact van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen immens is, blijft veel van dit geweld buiten beeld. Dat komt niet alleen doordat het geweld zich vaak afspeelt binnen de privéomgeving, maar ook omdat slachtoffers lang niet altijd vanzelfsprekend hun weg vinden naar (de juiste) hulp. Schaamte, angst voor represailles, emotionele afhankelijkheid of simpelweg het ontbreken van vertrouwen in instanties maken dat slachtoffers vaak geen melding of aangifte doen. Zelfs wanneer zij wel aankloppen bij een huisarts, een docent of het wijkteam, betekent dat nog niet dat het geweld goed wordt herkend en al helemaal niet als structureel of ernstig. Professionals signaleren soms wel 'iets', maar complexe thuissituaties laten zich niet makkelijk doorgronden – zeker niet in de korte contactmomenten die het systeem doorgaans toelaat. Zo blijven vroege signalen vaak hangen in het vage gevoel dat er iets speelt, zonder dat dit leidt tot daadwerkelijk optreden of registratie.

Daar komt bij dat de verschillende geweldsvormen in elkaar overlopen. Huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen zijn veelvormig. Zo zien we dat femicide niet los gezien kan worden van geweld in de huiselijke sfeer dat in veel gevallen aan de uiteindelijk moord voorafgaat. Omgekeerd echter mondt niet al het huiselijk geweld uit in femicide en ook buiten de huiselijke kring kan sprake zijn van geweld dat uiteindelijk escaleert. Daar waar sprake is van geweld tegen vrouwen door de partner – vaak binnenshuis, maar ook daarbuiten – spreken we van *partnergeweld*. Een ernstige vorm daarvan is 'intieme terreur', gekenmerkt door een patroon van controle en dwang.[14] Dit uit zich in het isoleren, vernederen, intimideren van de partner en kan gepaard gaan met fysiek en seksueel geweld. In dat laatste geval is vrijwel altijd sprake van een seksueel misdrijf, waardoor automatisch sprake is van een of meerdere zedendelicten. Partnergeweld is echter niet voorbehouden aan de vrouw als slachtoffer en de man als dader: de rollen kunnen ook omgekeerd zijn en er kan ook sprake zijn van wederzijds partnergeweld. Indien er kinderen in het spel zijn en zij getuige zijn van dergelijk geweld, dan is automatisch sprake van kindermishandeling. En dat is natuurlijk helemaal het geval wanneer er ook fysiek geweld tegen het kind of de kinderen plaatsvindt. Geweld manifesteert zich zelden in geïsoleerde vormen: het grijpt in elkaar, stapelt zich op en werkt door in volgende generaties.

Door deze vloeiende grenzen tussen vormen en gradaties wordt geweld in cijfers en systemen zelden als samenhangend geheel vastgelegd en is het ook lastig om het als een geheel te bezien. Verschillende instanties registreren op hun eigen manier, met verschillende doelen, wat het moeilijk maakt

[14] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022). *Factsheet 'Intieme terreur'*.

een helder, samenhangend beeld te krijgen van de aard en omvang van de problematiek. Zo registreert de politie geweld op basis van strafbare feiten. Veilig Thuis verzamelt meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het CBS brengt weliswaar cijfers bijeen van onder andere politie en Veilig Thuis, maar publiceert met vertraging. Ook zorgverleners en ziekenhuizen komen geweld tegen, bijvoorbeeld in de vorm van letsel of psychische klachten, maar koppelen dat niet altijd expliciet aan huiselijk geweld. En dan zijn er nog opvangcentra en ngo's die eigen cijfers bijhouden over hulpvragen of opnames, maar vaak zonder formele koppeling met overheidsinstanties. Hierdoor blijven niet alleen delen van het geweld onzichtbaar, maar ook de duur, herhaling of samenhang ervan. Wat in werkelijkheid een doorlopend patroon is van relationeel geweld, heeft het risico in de cijfers als losse incidenten te worden vermeld – of helemaal niet.

Tegelijkertijd vraagt de onzichtbaarheid als gevolg van het versnipperd bijhouden van cijfers om nuance. Want de complexiteit van de aanpak zit niet alleen in de verwevenheid van het geweld zelf, maar ook in de manier waarop ons juridische systeem is ingericht. In de praktijk zijn er drie rechtsgebieden betrokken, elk met eigen doel, logica en verantwoordelijkheden. Het civiel recht heeft een beschermende functie en biedt mogelijkheden als ondertoezichtstellingen en omgangsregelingen – gericht op het waarborgen van veiligheid binnen gezinsrelaties. Het strafrecht treedt op wanneer sprake is van strafbare feiten zoals mishandeling, bedreiging of verkrachting en stelt strafbeschikkingen, straffen of voorwaarden zoals contact- of gebiedsverboden centraal. En via het bestuursrecht kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties zoals Veilig Thuis of jeugdbescherming ingrijpen bijvoorbeeld wanneer de ontwikkeling van een kind ernstig wordt bedreigd, onder andere door middel van tijdelijk huisverboden. Elk rechtsgebied heeft eigen procedures, criteria en taal, wat betekent dat geweld vanuit verschillende perspectieven wordt beoordeeld en vastgelegd. Wat in het strafrecht niet vervolgd wordt, kan binnen het bestuursrecht wél leiden tot bescherming en omgekeerd. Deze gevarieerde en daardoor ook gefragmenteerde aanpak – waarbij zorg en recht elkaar aanvullen maar ook kunnen doorkruisen – maakt het moeilijk om patronen van huiselijk geweld als structureel fenomeen te herkennen en consistent aan te pakken.[15] Het biedt tegelijkertijd verschillende sporen om een concreet geval aan te pakken: wat vanuit het strafrecht soms niet lukt, kan vanuit het civiel recht bijvoorbeeld weer wel. De variëteit is in zekere zin dus probleem en oplossing tegelijk.

2.3 De temperatuur van het water

De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in Nederland komt tot stand in een maatschappelijke en bestuurlijke context. Dit is het 'water' waar de eerder genoemde 'ijsberg' in drijft. Het wordt in de praktijk van bestuur en beleid vaak vergeten, maar net zoals bij een ijsberg is dit water heel belangrijk: de temperatuur bepaalt uiteindelijk hoe groot de ijsberg is en de stroming bepaalt hoe snel en waarheen de ijsberg drijft. Neemt de temperatuur toe, dan bevordert dat het smelten – los van de overige inspanningen. En andersom geldt hetzelfde. Zo

[15] Lünnemann, K. (2023). *Verschillend perspectief, samen kijken; Over samen werken aan veiligheid bij huiselijk geweld en kindermishandeling* [Lectorale rede]. Hogeschool Utrecht.

zijn geldende maatschappelijke normen en bestuurlijke cultuur, die lang niet altijd heel expliciet zijn, uiteindelijk heel bepalend voor hoe maatschappelijke vraagstukken zich ontwikkelen.

Ook de aanpak zelf is ingebed in het water: maatschappelijke normen zijn deels bepalend voor welke range aan beleidsopties als mogelijk wordt gezien en hoe hoog een kwestie op de agenda staat. Zo is de manier waarop wij huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in Nederland aanpakken niet waardenvrij, maar doordrenkt van impliciete (en soms expliciete) maatschappelijke normen over gender, gezag en relaties. Lange tijd werd geweld in huiselijke kring gezien als een privékwestie: iets tussen man en vrouw of binnen het gezin waar de overheid zich niet te snel mee moest bemoeien.[16] Die terughoudendheid weerspiegelt een culturele erfenis waarin de man als kostwinner en autoriteitsfiguur lange tijd een dominante positie innam – niet alleen binnen het huishouden, maar ook binnen de rechtsorde en hulpverlening. Nog altijd zien we sporen van deze genderongelijkheid terug: in twijfel over de geloofwaardigheid van vrouwelijke slachtoffers, in het frame van 'vechtscheiding' bij complexe scheidingen en in de neiging geweld te problematiseren als relationeel conflict eerder dan als machtsmisbruik of misdrijf.[17] De maatschappelijke norm is op die manier altijd aanwezig en zeer bepalend in het vormgeven van beleid, praktijk en professioneel handelen.

Tegelijkertijd is het publieke debat over gendergerelateerd geweld volop in beweging. MeToo, femicide-zichtbaarheid en de groeiende aandacht voor institutionele discriminatie hebben gezorgd voor (hernieuwde) gevoeligheid voor machtsstructuren tussen mannen en vrouwen. Maar deze ontwikkeling roept ook tegenreacties op. Online winnen uitgesproken patriarchale stemmen terrein. Figuren als Andrew Tate presenteren zich als rolmodel voor jonge mannen en bepleiten een wereldbeeld waarin dominantie, controle en vrouwelijke onderdanigheid als 'natuurlijk' worden gepresenteerd.[18] Zulke ideeën vinden weerklank bij een groeiende groep jongeren – en dan met name jonge mannen – die zich miskend of onzeker voelt in een snel veranderende samenleving. Deze digitale onderstroom werkt niet alleen ondermijnend voor emancipatie, maar normaliseert ook opnieuw vormen van relationeel geweld. Voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen betekent dit dat de discussie daarover niet alleen iets is van instituties, maar zich ook af moet spelen in de arena van de publieke opinie en digitale cultuur. En internationaal zien we dat groeiend conservatisme zich via verkiezingsuitslagen ook vertaalt naar concreet beleid in landen die tot voor kort als progressief golden.

Naast maatschappelijke normen speelt ook onze bestuurlijke cultuur een bepalende rol in hoe we huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen aanpakken. De Nederlandse benadering is vaak: decentraal boven centraal, beleid boven wetgeving, en zorg boven justitie. In het geval

---

[16] Lünnemann, K. (2023). *Verschillend perspectief, samen kijken; Over samen werken aan veiligheid bij huiselijk geweld en kindermishandeling* [Lectorale rede]. Hogeschool Utrecht.

[17] Movisie. (2023, 6 april). *Geweld tegen vrouwen omgeven met angst, controle en gebrek aan kennis. Documentaire avond geeft aandacht aan verhoogd risico dat vrouwen lopen.* Geraadpleegd via https://www.movisie.nl/artikel/geweld-tegen-vrouwen-omgeven-angst-controle-gebrek-aan-kennis.

[18] Kennisplatform Inclusief Samenleven. (2024, 5 september). *De invloed van Manosphere, Tradwives en Andrew Tate op jongeren, vrouwen en lhbtiqa+ gemeenschappen.* Geraadpleegd via https://www.kis.nl/artikel/de-invloed-van-manosphere-tradwives-en-andrew-tate-op-jongeren-vrouwen-en-lhbtiqa-gemeenschappen.

van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen uit zich dat in de prominente rol van gemeenten, in netwerken van samenwerkende professionals en in een aanpak waarin 'zorgen voor' vaak voorrang krijgt boven 'straffen van'. Die bestuursstijl komt voort uit een breed gedragen idee dat maatwerk, nabijheid en samenwerking effectiever zijn dan centrale sturing of juridische uniformiteit. Ook dat roept vragen op: wat gebeurt er als slachtoffers van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen tussen wal en schip vallen, omdat verantwoordelijkheden versnipperd zijn? De recente verschuiving in aandacht van beleidsvorming naar uitvoering – ook wel de 'emancipatie van de uitvoering' genoemd – heeft de kwaliteit van publieke dienstverlening en gevolgen voor burgers een centralere positie gegeven. Maar terwijl professionals zoals wijkteams, jeugd- en gezinsprofessionals steeds vaker complexe casuïstiek op hun bord krijgen, roept het ook de vraag op of deze professionals voldoende zijn toegerust om structureel geweld te herkennen én te begrenzen – zeker wanneer dat geweld deels gelegitimeerd wordt door culturele normen of bestuurlijke terughoudendheid.

2.4 De ijsberg in beeld

De consequentie van het kunnen benaderen van een maatschappelijk vraagstuk op drie manieren, is dat er geen *one best way* bestaat. Juist die veelvormigheid vraagt om voortdurende reflectie op de vraag of we nog doen wat nodig is. Het is daarbij belangrijk te realiseren dat achter elk beleidskader, elke juridische procedure en elke hulpverleningsstructuur uiteindelijk een mens schuilt. Het risico is reëel dat we in onze pogingen om grip te krijgen op het probleem, verzanden in institutionele logica's of beleidsmatige abstracties, gebaseerd op cijfers die slechts een deel van de werkelijkheid weergeven. Dat we handelen vanuit het systeem, en niet vanuit de ervaring van degene die geweld ondergaat. Zoals Lünnemann (2023) benadrukt, vraagt effectieve bescherming om een aanpak waarin veiligheid vooropstaat én de onderliggende dynamiek van het geweld – vaak subtiel, sluipend en complex – serieus genomen wordt.[19] Niet het type geweld of de juridische kwalificatie ervan zou leidend moeten zijn, maar de vraag: wat is er nodig om deze persoon veilig te laten zijn en blijven? Dat vereist dat we onze categorieën, domeinen en verantwoordelijkheden niet als vanzelfsprekend beschouwen, maar durven bevragen – en dat we in de aanpak van geweld telkens opnieuw de mens centraal stellen. Daarom hebben we in de gesprekken voor dit onderzoek niet alleen gevraagd naar ervaren knelpunten en verbeteringen redenerend vanuit het bestaande systeem, maar ook bewust ruimte gelaten om met gesprekspartners na te denken wat er nodig is als de coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen opnieuw uitgetekend zou kunnen worden. We bespreken onze inzichten ten aanzien van deze aanpak in het volgende hoofdstuk.

[19] Lünnemann, K. (2023). *Verschillend perspectief, samen kijken; Over samen werken aan veiligheid bij huiselijk geweld en kindermishandeling* [Lectorale rede]. Hogeschool Utrecht.

Hoofdstuk 3. De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

3.1 Drie vraagstukken, één aanpak

Hoewel het hier om drie verschillende vraagstukken gaat – huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen – probeert de overheid, gezien de in het vorige hoofdstuk besproken overlap en verbondenheid daartussen, een geïntegreerde aanpak te ontwikkelen. In de Kamerbrief over het plan van aanpak *Stop Femicide!* wordt dit als volgt verwoord: *"Een cruciale aanpak om femicide te voorkomen ligt in het tijdig ingrijpen bij huiselijk geweld en kindermishandeling. (...) 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."*[20] Daarmee wordt erkend dat effectieve bescherming vraagt om het overstijgen van beleidsmatige categorieën en het herkennen van patronen die vaak pas in samenhang betekenis krijgen.

De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in Nederland is geen geïsoleerde beleidspraktijk, maar ingebed in een bredere structuur van internationale verplichtingen, nationale wetgeving, lokale uitvoering en maatschappelijke betrokkenheid. In dit hoofdstuk verkennen we hoe deze aanpak gestalte krijgt én ervaren wordt door betrokkenen. We beginnen bij de verdragen, wetten en programma's die het fundament vormen van de Nederlandse aanpak (paragraaf 3.2). Vervolgens analyseren we hoe dit in de praktijk uitwerkt en wordt beoordeeld door betrokken organisaties. We bespreken daarbij de knelpunten en behoeften zoals die in de gesprekken die wij hebben gevoerd voor dit onderzoek, naar voren zijn gekomen (paragraaf 3.3).

3.2 De aanpak 'op papier'

3.2.1 Verdragen, wetgeving en beleid

De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen rust in Nederland op een gelaagd juridisch fundament. Internationale verdragen en Europese richtlijnen vormen een belangrijk moreel-politiek richtsnoer voor nationaal beleid en wetgeving, en de uitvoering is stevig verankerd in een complex stelsel van wetten, dat verschillende domeinen – zorg, strafrecht, jeugdbescherming, onderwijs en emancipatie – met elkaar verbindt. In het onderstaande bespreken we de meest relevante verdragen en wetten die door onze gesprekspartners zijn aangehaald.

Een van de meest richtinggevende internationale kaders is het *Verdrag van de Raad van Europe inzake het voorkomen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld*, ook wel bekend als het *Verdrag van Istanbul*. Dit mensenrechtenverdrag richt zich expliciet op het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Nederland ondertekende dit verdrag in 2011 en verplichtte zich daarmee tot een brede en integrale aanpak, gebaseerd op vier pijlers: preventie, bescherming, vervolging en geïntegreerd beleid. Het verdrag benadrukt het belang van sociale verandering en schrijft voor dat staten structurele maatregelen treffen om slachtoffers te ondersteunen, daders aan te pakken

[20] *Kamerstukken II,* 2023-2024, 28345, nr. 278.

en maatschappelijke bewustwording te vergroten. Dit vraagt om adequate financiële middelen, ook voor maatschappelijke organisaties die bepaalde taken uitvoeren. Artikelen 10 en 11 onderstrepen daarnaast het belang van coördinatie en dataverzameling. Landen dienen één of meer officiële instantie(s) aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en toetsing van beleid en moeten op regelmatige basis betrouwbare statistieken verzamelen over de aard en omvang van alle vormen van geweld die vallen onder het verdrag. Daarmee legt het verdrag niet alleen de inhoud van de aanpak vast, maar ook de plicht tot samenhang en transparantie.

In het verlengde daarvan heeft de Europese Unie in 2024 de *Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europese Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* vastgesteld. Deze richtlijn verdiept en concretiseert eerdere verplichtingen, en legt expliciet vast dat lidstaten doeltreffend, gecoördineerd en slachtoffergericht beleid moeten voeren. Dat beleid moet niet alleen bescherming bieden aan slachtoffers – ook kinderen – maar tevens gericht zijn op vervolging van daders, onder meer bij cybergeweld en online intimidatie. Lidstaten moeten uiterlijk in 2027 voldoen aan de bepalingen van de richtlijn en in 2029 nationale actieplannen hebben vastgesteld voor het voorkomen en bestrijden van gendergerelateerd geweld. Ook hier is expliciet aandacht voor monitoring: er moet een infrastructuur zijn voor het verzamelen en publiceren van betrouwbare statistieken over geweld, met het oog op continue verbetering en verantwoording (artikel 44).

Een minder zichtbaar, maar eveneens relevant verdrag is het *Verdrag van de Raad van Europa inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik* (ook wel bekend als het Verdrag van Lanzarote) uit 2007 dat sinds 1 juli 2010 van kracht is in Nederland. Dit verdrag benadrukt de noodzaak van preventie, professionalisering en het instellen van gespecialiseerde instanties met voldoende mandaat en middelen. Hoewel dit verdrag minder vaak wordt aangehaald in het publieke debat, vormt het een belangrijk aanvullend kader voor de bescherming van minderjarigen binnen bredere patronen van geweld.

Naast de internationale verdragen, spelen ook nationale wetten een rol. Met de invoering van de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (Wmo) en de *Jeugdwet* in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor preventie, signalering en hulpverlening bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Gemeenten zijn verplicht om een advies- en meldpunt in te richten; die verantwoordelijkheid brengen zij gezamenlijk onder in de 25 regionale Veilig Thuis-organisaties, die zelfstandig opereren maar gezamenlijk een landelijk netwerk vormen. Daarnaast moeten gemeenten beleid voeren ter voorkoming van geweld en dienen ze zorg te dragen voor passende ondersteuning aan slachtoffers. Deze infrastructuur wordt versterkt door de *Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*, die professionals in sectoren als zorg, onderwijs en justitie verplicht om signalen van geweld te beoordelen en indien nodig hierover een melding te doen. In de wet is daartoe ook een afwegingskader opgenomen en gemeenten moeten toezien op deze meldcode.[21] Voor situaties waarin acuut gevaar dreigt, biedt de *Wet tijdelijk huisverbod* burgemeesters de mogelijkheid om een vermoedelijke pleger tijdelijk uit huis te plaatsen – een bestuursrechtelijke maatregel die ruimte creëert voor veiligheid en hulpverlening.

[21] VNG (z.d.). Kindermishandeling en huiselijk geweld. Geraadpleegd op 10 maart 2025, via Kindermishandeling en huiselijk geweld | VNG.

Tot slot: hoewel het *Wetboek van Strafrecht* niet de primaire basis vormt voor hoe de coördinatie van de aanpak wordt ingericht, speelt het wel degelijk een cruciale rol binnen het bredere stelsel. Geweldsvormen als kindermishandeling en partnergeweld vallen onder strafbare feiten zoals mishandeling, bedreiging, verkrachting en – in het uiterste geval – moord. Daarmee raakt de aanpak niet alleen aan zorg en preventie, maar óók aan strafrechtelijke handhaving en rechtsbescherming. Hoewel het *Wetboek van Strafrecht* geen aparte delictscategorie kent voor 'huiselijk geweld', wordt de context van afhankelijkheid, herhaald geweld of een intieme relatie tussen dader en slachtoffer wel degelijk meegewogen bij de beoordeling door politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Zo is het strafrecht niet alleen normstellend en begrenzend, maar ook bepalend voor welke signalen uiteindelijk worden erkend als strafwaardige daden – en welke niet. Dat maakt justitiële actoren tot onmisbare schakels in de integrale aanpak.

3.2.2 Coördinatie en implementatie

De Nederlandse aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen wordt gekenmerkt door een sterke nadruk op lokale verantwoordelijkheid binnen (en door) de hiervoor geschetste kaders. Kenmerkend voor de Nederlandse aanpak is dat sinds 2015 gemeenten verantwoordelijk zijn voor de aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld. Op basis van onder meer de Jeugdwet en de Wmo hebben zij de taak om 'maatregelen te nemen om kindermishandeling te bestrijden', te zorgen voor een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, beleid te ontwikkelen ter preventie en signalering van huiselijk geweld en kindermishandeling en hulp en nazorg te faciliteren bij geweld in de privésfeer. Ook moeten ze toezien op de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (gericht op professionals).[22]

Met de komst van de Wmo in 2015 hebben gemeenten de opdracht gekregen tot het organiseren van Veilig Thuis, een advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Gemeenten zijn daarmee in directe zin ook verantwoordelijk voor Veilig Thuis. Dit heeft erin geresulteerd dat de Veilig Thuis-organisaties verschillend zijn georganiseerd, ze zijn bijvoorbeeld ondergebracht bij een gecertificeerde instelling, een ander deel bij de GGD of in een andere gemeenschappelijke regeling. Een aantal Veilig Thuis-organisaties zijn zelfstandige stichtingen geworden. De Veilig Thuis-organisaties treden op als expertisecentra voor alle vormen van verwaarlozing, mishandeling en geweld in afhankelijkheidsrelaties.[23] De wettelijke taken van Veilig Thuis-organisaties omvatten naast advies geven en meldingen ontvangen, dat zij onderzoek doen of er daadwerkelijk sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling, zo nodig overdragen naar vrijwillige hulp, de Raad voor de Kinderbescherming informeren en/of melding doen bij de politie, en terugkoppelen aan de melder.[24] Daarmee geldt Veilig Thuis als een laagdrempelig meldpunt en adviserende instantie binnen de lokale zorgketen.

---

[22] VNG (z.d.). Kindermishandeling en huiselijk geweld. Geraadpleegd op 10 maart 2025, via Kindermishandeling en huiselijk geweld | VNG.

[23] Inspectie Jeugdzorg (2017). *De kwaliteit van Veilig Thuis: Stap 2, Landelijk beeld*. Geraadpleegd via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-805720.pdf.

[24] Ministerie van Algemene Zaken. (2025, 2 januari). *Veilig thuis.* Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/veilig-thuis.

Hoewel gemeenten veel beleidsvrijheid hebben, is het veld sterk verweven met landelijke programma's en structuren. Bij de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen zijn drie ministeries verbonden: het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Veiligheid (JenV) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De staatssecretaris van VWS treedt op als coördinerend bewindspersoon voor dit dossier, en is daarmee het eerste aanspreekpunt en zorgt voor samenwerking tussen de verschillende ministeries op dit onderwerp.[25] Daarnaast heeft ook de minister van OCW een coördinerende (en aanjagende rol) vanuit zijn verantwoordelijkheid voor emancipatiebeleid, de beleidsontwikkeling ter bevordering van gendergelijkheid binnen de gehele Rijksoverheid.

Vanuit het principe van systeemverantwoordelijkheid draagt het Rijk zorg voor de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten hun taken kunnen uitvoeren. Ministeries zijn (mede)verantwoordelijk voor de totstandkoming van relevante wetgeving, het vormgeven van landelijk beleid, het faciliteren van (landelijke en regionale) samenwerkingsafspraken en -werkwijzen, en het financieren van landelijke organisaties zoals politie, het Openbaar Ministerie, reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. Systeemverantwoordelijkheid betekent dus niet sturen op afstand, maar actief de condities creëren voor een effectieve en samenhangende uitvoering en daar onverminderd de verantwoordelijkheid voor dragen en in verantwoording ook aanspreekbaar op zijn.[26] De Rijksoverheid vervult dus een aanjagende en ondersteunende rol. In officiële stukken wordt deze verhouding expliciet benoemd: het Rijk kan kaders en ondersteuning bieden, maar het daadwerkelijke handelen ligt bij gemeenten, regio's en uitvoeringsorganisaties.[27] Dat creëert ruimte voor lokaal maatwerk, maar kan ook leiden tot verschillen in aanpak en uitvoering tussen regio's. De uitvoering per regio is afhankelijk van lokale prioriteiten, capaciteit en bestuurlijke samenwerking.

Naast de inzet van de Rijksoverheid en gemeenten zijn meerdere netwerken actief op landelijk niveau die samenwerking tussen domeinen en bestuurslagen beogen te versterken, zoals het Netwerk Zorg Straf. Binnen die netwerken is onder andere de ontwikkelagenda *Veiligheid Voorop* tot stand gekomen, waarin een breed palet aan partners –Veilig Thuis, de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en reclasseringsorganisaties – samenwerken aan vroegtijdige interventies. De kracht van deze coalitie ligt in de gezamenlijke inzet op snelle en integrale actie, met als doel duurzame veiligheid te realiseren in gezinnen en huishoudens waar sprake is van (dreigend) geweld. De ministeries VWS, JenV en de VNG ondersteunen de aanpak.[28]

Daarnaast zijn er organisaties die de verbindende schakel vormen tussen beleid en de leefwereld van slachtoffers, en ervaringen, signalen en zorgen inbrengen vanuit de praktijk. Organisaties zoals *Blijf Groep*, *Jeugdzorg Nederland*, *Landelijke Centra Seksueel Geweld*, *Moviera, Nederlandse Vrouwenraad, Slachtofferhulp Nederland* of *Valente* bieden directe ondersteuning aan slachtoffers, zetten zich in

---

[25] *Stop Femicide!,* p.20.
[26] Zie ook: Van der Steen, M., Schulz, M., Chin-A-Fat, N. & Van Twist, M. (2016). *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid.* Den Haag: NSOB.
[27] *Stop Femicide!,* p.28, in het kader van punt over deskundigheidsbevordering.
[28] *Ontwikkelagenda Veiligheid Voorop*, Strategische Kernboodschap, p.2.

voor bewustwording en dragen bij aan deskundigheidsbevordering in zorg en onderwijs. Ook grotere koepels en kennisinstituten zoals *Movisie* en het *Verwey-Jonker Instituut* vervullen door middel van onderzoek een belangrijke rol in het agenderen van blinde vlekken in beleid en uitvoering. Sommige van deze organisaties zijn vanaf de tekentafel betrokken bij beleidsontwikkeling; anderen positioneren zich juist bewust als kritische buitenstaander, die structurele tekortkomingen benoemt of de stem van ervaringsdeskundigen laat klinken.

Bij de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen zijn dus zowel landelijke als lokale overheidsorganisaties, evenals maatschappelijke organisaties actief. Zij voeren uiteenlopende taken uit en werken samen in netwerken, die gezamenlijk de uitvoeringspraktijk vormen. Ook wordt er samengewerkt vanuit een aantal programma's, plannen van aanpak en samenwerkingsverbanden aan (deelaspecten) van de problematiek, zoals het *plan van aanpak Stop Femicide!*; *Emancipatienota 2022-2025*; *Actieprogramma Geweld hoort nergens thuis (looptijd: 2018 tot 2022)*; *Actieagenda Schadelijke Praktijken (looptijd: 2020 tot 2022)* en *Nationaal Actieprogramma Aanpak Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.* Deze instrumenten versterken de inzet vanuit verschillende inhoudelijke hoeken, maar delen een uitgangspunt: effectieve aanpak vraagt samenwerking over domeinen heen, waarbij de rollen van zorg, veiligheid, justitie, onderwijs en maatschappelijke organisaties elkaar aanvullen.

3.2.3 Monitoring en evaluatie

Een effectieve aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen vraagt niet alleen om beleid en uitvoering, maar ook om zicht op wat werkt – en wat niet. Monitoring en evaluatie vormen daarom een onmisbare schakel. Ze bieden handvatten om te leren, te verbeteren én om publieke verantwoording af te leggen. In de beleidscyclus is hier formeel weliswaar aandacht voor,[29] maar de praktijk laat een wisselend en gefragmenteerd beeld zien. Dat hangt nauw samen met de manier waarop data worden verzameld en het feit dat de betreffende vormen van geweld verspreid over domeinen, disciplines en instituties worden geregistreerd.

Zoals eerder beschreven in paragraaf 2.2, registreren verschillende instanties geweld ieder op hun eigen manier. De politie legt strafbare feiten vast. Veilig Thuis registreert meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het CBS verzamelt gegevens uit onder andere deze bronnen, maar werkt met eigen looptijd. Ook zorgorganisaties, ziekenhuizen, opvangcentra en NGO's verzamelen op eigen wijze informatie, die niet altijd structureel wordt gekoppeld aan centrale systemen. Wel heeft Veilig Thuis een radarfunctie, waardoor Veilig Thuis door de tijd heen meldingen van zowel directbetrokkenen als professionals ontvangt en aan elkaar kan koppelen. Het risico bestaat echter dat patronen van herhaling, escalatie en samenhang toch buiten beeld blijven. Wat in werkelijkheid een doorlopend patroon is van relationeel geweld, kan worden geregistreerd als losstaande incidenten – of soms helemaal niet.

Om beter zicht te krijgen op de aard en omvang van huiselijk geweld is de afgelopen jaren op verschillende manieren geprobeerd de monitoring en evaluatie te versterken. Zo verscheen sinds 2020

[29] GREVIO (2024, 14 juni). *Report submitted by the Netherlands pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (1st thematic evaluation round)*. GREVIO/Inf(2024)2. Raad van Europa: Straatsburg, Frankrijk.

drie keer de *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag*. Deze monitor, die door het CBS en het WODC wordt gepubliceerd, biedt op basis van zelfrapportage inzicht in hoe vaak huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag voorkomen.[30] Naast de monitor publiceert het CBS via een dashboard cijfers over jeugdzorg (onder meer over het aandeel jongeren dat jeugdhulp ontvangt) en via een apart dashboard gegevens over Veilig Thuis (het aantal gestarte adviezen per 100.000 inwoners), waarbij de cijfers per regio worden weergegeven. En sinds 2000 is er de emancipatiemonitor, die onder andere monitort hoe gelijk mannen en vrouwen in Nederland zijn in EU-perspectief en of geweld tegen mannen en vrouwen afneemt.[31]

In het kader van het programma *Geweld hoort nergens thuis* werd in 2019 de *Impactmonitor aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling* ontwikkeld. Deze monitor brengt verschillende bronnen samen om een beeld te krijgen van regionale en landelijke ontwikkelingen. De data zijn deels afkomstig van het CBS, deels van andere partijen; het CBS valideert gegevens uit externe bronnen daarbij niet.[32] Eén van deze bronnen is onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, dat de afgelopen jaren onder meer twee longitudinale onderzoeken uitvoerde. Daarbij werd gevolgd wat er gebeurt in de twee jaar nadat een gezin of volwassene is aangemeld bij Veilig Thuis, met als centrale vraag wat er nodig is om geweld te doen stoppen en welke omstandigheden daaraan bijdragen.[33] Hoewel het programma *Geweld hoort nergens thuis* inmiddels is gestopt, is de impactmonitor wel in stand gehouden. Het programma heeft geen vervolg gekregen. De betrokken bewindspersonen geven in de eindrapportage aan dat ze het voor zich zien dat er na 2021 (eindjaar van het programma) delen van het programma worden meegenomen in de doorontwikkeling van het *toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming*. In het plan van aanpak om femicide te voorkomen wordt aangegeven dat wordt voortgeborduurd op wat er al wordt ingezet en wat al werkt, in de context hiervan wordt ook het *actieprogramma Geweld hoort nergens thuis* genoemd.[34]

Daarnaast verricht het WODC onderzoek binnen het meerjarige onderzoeksprogramma *Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2024–2029*. Zo wordt onderzoek gedaan naar het verloop van regionale samenwerking in *Veiligheid Voorop*, waar partijen zoals het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en Veilig Thuis samenwerken om geweld eerder te signaleren en effectiever te bestrijden.[35]

Op internationaal niveau is het GREVIO-comité van de Raad van Europa belast met het toezicht op de naleving van het *Verdrag van Istanbul*. Als er in een land onderzoek wordt gedaan, kunnen maatschappelijke organisaties in zogeheten schaduwrapporten input leveren voor het onderzoek. Zo

---

[30] Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2024*.
[31] Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Emancipatiemonitor 2024*.
[32] Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Impactmonitor aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2024*.
[33] Verwey-Jonker Instituut. *Kwestie van lange adem. Kan huiselijk geweld en kindermishandeling echt stoppen?* Utrecht, november 2020.
[34] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Stop Femicide! Plan van aanpak om dodelijk geweld tegen vrouwen en meisjes door (ex-) partner of familie te voorkomen.*
[35] ibid, p.61

heeft in Nederland het College voor de Rechten van de Mens dergelijke schaduwrapporten aangeleverd.[36,37] In 2019 bracht GREVIO een eerste rapport uit over Nederland, waarin het kritisch is op het ontbreken van centrale regie, structurele monitoring en onafhankelijke evaluatie.[38] Ook wijst GREVIO op het gevaar van een te genderneutrale benadering van huiselijk geweld, waardoor zicht op de structurele en ongelijke impact op vrouwen en meisjes vervaagt. Daarnaast geeft GREVIO aan dat er meer structurele financiële middelen nodig zijn. In 2024 is deze kritiek door Nederlandse maatschappelijke organisaties – waaronder het Netwerk VN-Vrouwenverdrag[39,40] – herhaald. Zij signaleren opnieuw dat er te weinig systematisch wordt geëvalueerd, en dat er onvoldoende geleerd wordt van wat wel en niet werkt. Een tweede GREVIO-evaluatie over Nederland wordt verwacht in 2025.

Tot slot spelen ook twee onafhankelijke nationale actoren een rol in de beoordeling en agendering van de aanpak: de *Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen* en de *Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.* De Nationaal Rapporteur, ingesteld bij wet in 2000, doet onderzoek en adviseert de overheid over het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De Regeringscommissaris, aangesteld in 2022 door de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschapen Sociale Zaken en Werkgelegenheid, adviseert gevraagd en ongevraagd over beleid en fungeert als aanjager van het maatschappelijke gesprek over seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Beide opereren onafhankelijk en leveren reflectie op de effectiviteit en impact van de Nederlandse aanpak.

De conclusie is dat Nederland geen structureel ingebedde en onafhankelijke infrastructuur kent voor de monitoring en evaluatie van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Monitoring is nu een optelsom van losse onderdelen en wordt zelden ingezet als samenhangend leerinstrument voor verbetering van de aanpak. Evaluaties zijn vaak tijdelijk, projectgebonden of thematisch versnipperd, waardoor ze slechts een deel van de werkelijkheid in beeld brengen. Er is geen landelijk instituut dat systematisch gegevens verzamelt, analyseert en op samenhangende wijze vertaalt naar verbeterpunten voor beleid en praktijk. Ook komt de publieke verantwoording over de aanpak van dit ernstige maatschappelijke probleem niet goed van de grond.

3.3 Knelpunten en behoeften in en van de praktijk

De vraag hoe de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in Nederland gecoördineerd wordt – en vooral: *hoe die coördinatie versterkt zou kunnen worden* – is in dit

---

[36] College voor de Rechten van de Mens. (2018). *Rapportage aan de Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO).*

[37] Netherlands Institute for Human Rights. (2024, August). *Written contribution to the Group of Experts on Action against Violence Against Women and Domestic Violence*. Netherlands Institute for Human Rights.

[38] GREVIO. (2019). *GREVIO's evaluatierapport over wetgevende en andere maatregelen ter uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Istanbul Conventie) – Nederland.* Raad van Europa.

[39] Dutch CEDAW Network (2018, 30 oktober). *Joining Forces to Break the Circle of Violence against Women: Dutch NGO Shadow Report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combatting violence against women and domestic violence (Istanbul Convention).* Netwerk VN-Vrouwenverdrag / Dutch CEDAW Network, Den Haag.

[40] Dutch CEDAW Network (2024, 14 augustus). *Building trust by delivering support, protection, and justice: Shadow Report on the Istanbul Convention First thematic evaluation.*

onderzoek het centrale vertrekpunt. Coördinatie is immers geen neutraal of technisch gegeven, maar een ordenend principe dat in sterke mate bepaalt hoe implementatie, monitoring en evaluatie zich tot elkaar verhouden. Hoe je coördineert, heeft grote gevolgen voor de inhoud van de aanpak en de rol en positie - en machtsverdeling - die daarbij hoort. Bovendien blijkt uit zowel bestuurskundige literatuur als de gevoerde gesprekken dat 'coördinatie' in dit domein geen eenduidig begrip is. Hoewel VWS formeel de rol van coördinerend ministerie vervult, wordt dat in de praktijk door partners in de aanpak niet altijd zo ervaren. Dit roept de vraag op wat precies wordt verstaan onder 'coördinerend ministerie' en welke verwachtingen daarmee gepaard gaan. Beschikt het ministerie over doorzettingsmacht of een expliciet mandaat? Is het verantwoordelijk voor de besluitvorming, het evalueren of monitoren? Gaan er ook financiële of andere middelen mee gepaard? En wat betekent dit voor de rol van de overige ministeries? Kortom, wat houdt het in de praktijk daadwerkelijk in om coördinerend ministerie te zijn? Of moeten we coördinatie in dit domein misschien op een geheel andere manier benaderen? Over 'welke' coördinatie gaat het eigenlijk en wanneer is die goed? En wat is daar vervolgens voor nodig?

In algemene zin herkennen we in de gevoerde gesprekken met partijen uit de aanpak twee uiterste 'smaken' voor coördinatie: namelijk coördinatie als *overzicht houden* van wat anderen naar eigen inzicht doen en coördinatie als *sturen* van wat de anderen (moeten) doen. We kunnen dit illustreren met een voorbeeld: stel een vrouw moet haar huis verlaten vanwege acuut geweld. Is 'betere coördinatie' dan dat er ergens een actueel overzicht bestaat van beschikbare opvangplekken in het land? Of betekent coördinatie ook dat iemand bevoegd is om een plek toe te wijzen, met mandaat om de betrokken organisaties tot actie te verplichten?

De meeste gesprekspartners spreken expliciet over het ontbreken van een actor die overzicht heeft over het geheel en gaven aan dit problematisch te vinden. Niemand weet precies wie wat doet, en ook is onduidelijk waar de gaten vallen. Er is dan in ieder geval behoefte aan versteviging van coördinatie in de zin van *overzicht houden*. De complexiteit van interdepartementale samenwerking, het gedeelde en gedelegeerde karakter van verantwoordelijkheden, en de doorwerking van decentralisatie maken dat niemand werkelijk de volle breedte overziet. Het gevolg is een aanpak waarin goede bedoelingen vaak stranden in versnippering, zo geven veel gesprekspartners aan: het wiel wordt op meerdere plekken opnieuw uitgevonden, er is weinig uitwisseling van bewezen praktijken, en monitoring en evaluatie zijn gefragmenteerd of onvoldoende. Ook zeggen verschillende gesprekspartners dat in de implementatie van nationaal beleid ongelijkheid ontstaat: regio's geven hun eigen invulling aan landelijke programma's, wat leidt tot verschil in uitvoering en impact. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat het ontbreken van overzicht niet per se of altijd een belemmering is in de uitvoering. Op dat niveau weten betrokken instanties elkaar behoorlijk goed te vinden en wisselen zij onderling relevante *best practices* uit. Het gebrek aan overzicht houdende (of biedende) coördinatie kunnen ze deels ook zelf oplossen door initiatief daartoe te nemen.

Coördinatie in de zin van *sturen* ligt ingewikkelder. Daarbij wordt veelal gedacht aan het toewijzen van mandaat en verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld aan één actor, die daarmee anderen kan aanwijzen om bepaalde activiteiten uit te voeren en wellicht ook hoe en wanneer dat moet gebeuren. Tegelijkertijd heeft centrale sturing zich te verhouden tot het Nederlandse, deels gedecentraliseerde stelsel. Dat maakt een andere allocatie van mandaat lastig voor te stellen, omdat centrale sturing

bijna per definitie ten koste gaat van decentraal mandaat en decentrale ruimte. Een groot aantal gesprekspartners is gehecht aan mandatering dichtbij de uitvoeringen wijst erop dat dáár de meeste kennis is van wat nodig en helpend is. Wat er precies nodig is, en hoe en wanneer, is in de lokale praktijk van de uitvoering het best te zien en te begrijpen.

Toch stuit dit principe in de praktijk regelmatig op zijn grenzen. Professionals zijn soms overgeleverd aan de politieke kleur of andere prioriteiten van lokale bestuurders: dan komt er decentraal te weinig van terecht. In urgente situaties, zoals de eerdergenoemde beschikbaarheid van opvangplekken, moeten medewerkers 'met de pet rondgaan' tot de financiering is georganiseerd en 'leuren' tot een plek is gevonden. Niemand heeft de bevoegdheid om een knoop door te hakken of anderen te dwingen. Gesprekspartners geven aan dat het zou helpen als de sturing dan strakker gecoördineerd zou zijn: als er ergens iemand was met *doorzettingsmacht* om de kostbare en soms zelfs fatale besluiteloosheid met dwang te doorbreken. Dan is er behoefte aan een partij die verantwoordelijkheid draagt of neemt en daarop ook aanspreekbaar is (om het optreden of het niet optreden). Belangrijk daarbij is dat deze rol gepaard gaat met voldoende capaciteit om die verantwoordelijkheid daadwerkelijk te kunnen dragen: dus werkelijke doorzettingsmacht, formele en politieke positie voor inhoudelijke stellingname en bevoegdheid en de middelen (zoals kennis en financiën) om die positie ook waar te maken. Op dit moment ontbreekt het hieraan. Niet uit onwil van iemand, maar omdat het stelsel er niet in lijkt te voorzien. Daarbij speelt mee dat er op Rijksniveau sprake is van wisselingen van bewindspersonen, waarbij bovendien wordt geschoven met de portefeuilles waar dit vraagstuk toe te rekenen valt. Dit bevordert de continuïteit en effectiviteit van de sturing niet. Terwijl het vraagstuk zich in de samenleving dagelijks manifesteert is de overheid steeds zoekende naar wie waarover gaat en wat de onderlinge verhoudingen zijn. Dat gaat ten koste van de effectiviteit van de aanpak. En versterkt dus het probleem.

Toch is het niet zo 'eenvoudig' als deze twee uitersten klinken. De gesprekken leggen nog veel meer 'verwarring' – of beter: 'nuance' – bloot als het gaat om coördinatie. Het gaat niet alleen om nevengeschikte of hiërarchische sturing, er zijn meer thema's waarop uiteenlopende mogelijke invullingen bestaan. We bespreken hierna zes kernthema's waarop gesprekspartners knelpunten ervaren en behoeften formuleren. Deze kernthema's formuleren we als dimensies waarop coördinatievormen zich kunnen bewegen en waarop keuzes gemaakt dienen te worden door diegene(n) die een coördinatievorm gaat(/gaan) vormgeven voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen.

3.3.1 Integraal – specifiek

Hoewel in dit onderzoek wordt gesproken over de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen als één samenhangend geheel, is het niet vanzelfsprekend dat deze vormen van geweld altijd integraal benaderd moeten worden. De maatschappelijke en beleidsmatige neiging tot integratie komt voort uit het feit dat deze vormen van geweld zich vaak tegelijkertijd of in wisselwerking voordoen: partnergeweld is geregeld ook kindermishandeling, en geweld binnen gezinnen treft vrouwen onevenredig vaak. Een integrale benadering van geweld 'achter de voordeur', 'in intieme (afhankelijkheids)relaties' is dan ook intuïtief en inhoudelijk logisch, en zo wijzen een aantal gesprekspartners erop, lijken bovendien samen te hangen met de (impliciete) opvatting dat een familie bij elkaar moet blijven, en dat heeft zijn weerslag op de rol van

de vrouw. Daarnaast komt de wens tot integratie voort uit de versnippering die gesprekspartners ervaren bij het samen bestrijden van de verschillende vormen van geweld. Zij zien een groeiend aantal programma's met net een andere focus, moeten in net afwijkende samenstellingen aanschuiven bij overleggen en voor ieder thema net iemand anders hebben binnen het ministerie. Deze versnippering en verkokering voelt inefficiënt en onnodig chaotisch, en doet verlangen naar meer integraliteit.

Toch is die samenvoeging niet zonder risico's. Ook voor een specifieke benadering is veel te zeggen, en dat geven gesprekspartners ook zo aan. Een integrale benadering kan ertoe leiden dat belangrijke verschillen onderbelicht raken en dat het verwatert. Zo verdwijnt de genderdimensie van geweld regelmatig naar de achtergrond wanneer alle vormen van huiselijk geweld onder één noemer worden geplaatst. Verbreding kan verlies aan scherpte betekenen. Geweld is echter niet neutraal – vrouwen worden vaker, langduriger en ernstiger getroffen, en dat vraagt om een specifieke en zichtbare benadering: niet generiek, maar specifiek. Ook voor kindermishandeling is dit waar: geweld tegen meisjes neemt andere vormen aan dan geweld tegen jongens. Specifieke gevallen van geweld specifiek benaderen doet dan recht aan hoe geweld bijvoorbeeld vrouwen specifiek raakt en kan bovendien helpen specialistische expertise op te bouwen ten aanzien van de bestrijding daarvan. Dit geldt ook voor andere dossiers, meerdere gesprekspartners geven aan dat bijvoorbeeld ouderenmishandeling een thema is dat ondersneeuwt. Daarnaast geldt dat integratie ook organisatorisch complexiteit toevoegt. Beleidsmedewerkers, ministeries en instellingen werken vaak binnen duidelijke taakdomeinen. De realiteit is dat politieke aandacht en verantwoording zelden overkoepelend georganiseerd zijn: prioriteit wordt doorgaans gegeven aan één type geweld, vaak ingegeven door media-aandacht of incidenten. In zo'n context is het opknippen van beleid soms een bestuurlijk noodzakelijk kwaad, hoe inhoudelijk onwenselijk dat ook voelt.

3.3.2 Centraal – decentraal

Coördinatie wordt door sommige betrokken actoren gelijkgesteld aan 'centralisatie'. De veronderstelling is dan dat overzicht, consistentie en sturing alleen van bovenaf (naar beneden) te realiseren zijn. Dit kan niet los gezien worden van de huidige praktijk, waar de Nederlandse aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen een deels decentraal karakter heeft (zie paragraaf 3.2), en directe (aan)sturing door de Rijksoverheid voornamelijk kaderstellend, aanjagend en ondersteunend is.

De decentrale benadering heeft onmiskenbaar voordelen. Lokale professionals hebben beter zicht op wat werkt in een specifieke context en kunnen sneller schakelen. Wanneer het aankomt op opvang, ondersteuning of toeleiding, weten ze doorgaans goed wie wat moet doen. Maar het gebrek aan landelijke regie, een meer centrale benadering, wordt ook als knelpunt ervaren. Sommige gesprekspartners geven aan van mening te zijn dat er in Nederland in het geheel géén coördinatie is. Waar niemand het totaal overziet of de leiding neemt, ontstaan versnippering en ongelijkheid in toegang tot hulp. Ineffectieve aanpakken en schrijnende situaties kunnen dan veel te goed gedijen. Zo hebben we van verschillende gesprekspartners gehoord dat er gemeenten zijn die zomaar zeggen dat hun inwoners 'dan maar als laatste op de wachtlijst moeten worden geplaatst' als zij de financiering niet rond krijgen. Hoewel dat hard klinkt, moeten gemeenten voortdurend lastige financiële

keuzes maken en opereren zij vaak binnen beperkte middelen. Het gevaar dreigt dat landelijke ambities uiteindelijk afhangen van lokale bereidwilligheid, en dat niemand zich écht verantwoordelijk voelt voor de samenhang. Deze versnippering beperkt zich niet tot de uitvoering van beleid, maar strekt zich ook uit tot de monitoring en het benutten van kennis. Gesprekspartners signaleren dat veel instanties telkens opnieuw het wiel lijken uit te vinden, terwijl bestaande (wetenschappelijke) inzichten onvoldoende worden vertaald naar lessen voor beleid en praktijk.

De decentrale inrichting van de aanpak brengt bovendien met zich mee dat uiteenlopende organisatie- en regiologica's actief zijn, die lang niet altijd naadloos op elkaar aansluiten. Zo zijn er tal van verschillende structuren met elk hun eigen schaal en logica: Veilig Thuis bestaat uit 25 regionale organisaties, die samenkomen in een landelijke vereniging; de politie is nationaal georganiseerd met een eigen regiostructuur; de zestien Centra voor Seksueel Geweld (CSG's) hebben elk een regionale basis met een landelijke stuurgroep; de 42 jeugdzorgregio's (samenwerkingsverbanden van gemeenten voor de inkoop van jeugdhulp) kennen weer een andere indeling, gemeenten organiseren hun eigen hulp lokaal via wijk- of buurtteams; en slachtofferhulp Nederland is een stichting met een wettelijke taak en eigen structuur. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van hoe schaalniveaus en bestuursvormen verschillen en regelmatig met elkaar botsen, wat effectieve samenwerking bemoeilijkt. Dit geldt zeker bij het organiseren van integrale trajecten voor slachtoffers en gezinnen.

Dat roept de vraag op of er ruimte moet komen voor een centrale regievoerder: een persoon of instantie die aanspreekbaar is, koers zet en knopen kan doorhakken, én hoe die regievoerder zich verhoudt tot het decentrale stelsel. Het idee van een '*coordinating body*', zoals ook door GREVIO is bepleit, raakt hier aan een fundamenteel punt: coördinatie vereist niet alleen samenwerking, maar ook eigenaarschap. Dat betekent dat iemand verantwoordelijkheid neemt (of krijgt) voor een taak, het proces of het behalen van doelen, en daar actief naar handelt. Dat vraagt, binnen een decentraal stelsel, om sturing die eerder faciliterend dan hiërarchisch is, gericht op het creëren van gedeeld eigenaarschap, het stellen van gezamenlijke normen en het doorbreken van verkokering tussen domeinen zoals zorg, veiligheid en justitie.

3.3.3 Zorg – straf

De vraag vanuit welk perspectief geweld wordt benaderd – als zorgvraag of als strafbaar feit – bepaalt mede de aard van de coördinatie. Een zorggerichte benadering richt zich op vroegsignalering, herstel en ondersteuning. Een strafrechtelijke benadering benadrukt vervolging, afschrikking en normstelling. Beide zijn legitieme aanpakken van geweld, en in de praktijk is een combinatie vaak nodig. Gesprekspartners hebben eensluidend benadrukt dat het voor huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen altijd én-én – én zorg én straf – is en zal zijn. Toch is het accent dat wordt gelegd van grote invloed op wie leidend is in de aanpak: de zorgprofessional of de officier van justitie, de wijkteamcoördinator of de zedenrechercheur.

In de Nederlandse context is het zorgperspectief dominant, mede door de leidende rol van het ministerie van VWS. Dat sluit aan bij de wens om geweld preventief te benaderen, als symptoom van bredere sociale problematiek. Tegelijkertijd klinkt er regelmatig kritiek op deze nadruk, zeker wanneer het gaat om ernstige of structurele vormen van geweld. Juist bij partnergeweld of femicide is het juridische instrumentarium essentieel om veiligheid af te dwingen. Een gesprekspartner merkt

op dat het eerder een kwestie was van 'straf' óf 'zorg', terwijl die domeinen nu steeds meer door elkaar lopen. Tegelijk blijft het juridisch kader van Justitie nodig om grenzen te stellen aan wat zorg kan bieden, en om deze te markeren of te normeren.

3.3.4 Overheid – maatschappij

Onze gesprekspartners gaven vrijwel allemaal expliciet of impliciet de waarschuwing om 'niet weer iets nieuws' uit te denken voor de coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen, maar gebruik te maken van wat er al is. Hun ervaring is namelijk dat het er in het reeds complexe en drukbezette landschap van actoren die zich met de aanpak bezighouden, niet beter op wordt wanneer daar een extra instantie, gremium of orgaan aan wordt toegevoegd. Tegelijkertijd was er ook overeenstemming over dat er nu eigenlijk niemand, geen instantie, gremium of orgaan, is die in de gaten houdt of het goed gaat in de aanpak en aangewezen is om er iets van te zeggen als dat niet zo is. Naast de vraag wie coördineert, is daarmee ook relevant wie er toezicht houdt op de werking van de aanpak. Is dat een overheidsinstantie – een ministerie, inspectie, of nationaal rapporteur – of zou een onafhankelijke maatschappelijke partij daar beter toe in staat zijn? Beide opties hebben voor- en nadelen. Overheidsactoren beschikken over mandaat, legitimiteit en structurele middelen, maar staan vaak ook dichter op de beleidslogica die zij zouden moeten evalueren. Maatschappelijke organisaties zijn onafhankelijker en vaak scherper – zowel inhoudelijk als qua toon – in hun analyse, maar missen soms formele positie en doorzettingsmacht.

Als hiervoor gebruik wordt gemaakt van het bestaande – om niets nieuws in het leven te willen roepen – dan zijn verschillende opties mogelijk. Voorstellen lopen uiteen: sommigen bepleiten een grotere rol voor bestaande instellingen zoals de *Nationale Ombudsman* of het *College voor de Rechten van de Mens*. Anderen geven aan dat voor deze aanspreekfunctie ook een nieuw, interdepartementaal coördinatieorgaan of een permanent maatschappelijk gremium kan worden opgericht. De variatie hier is of gekozen wordt voor een actor dichterbij of verder weg van de overheid. Anders geformuleerd: of dit wordt overgelaten aan een maatschappelijke actor of juist niet. Uit de gesprekken blijkt dat beide voor- én nadelen hebben. Maatschappelijke organisaties beschikken over diepgaande kennis van de praktijk, juist omdat zij de uitvoering van nabij meemaken. Hun positie buiten het overheidsapparaat stelt hen bovendien in staat om kritisch en onafhankelijk te reflecteren – en daarmee kwesties te benoemen die binnen het systeem soms onder de radar blijven. Het gezag dat bijvoorbeeld kenniscentrum Rutgers in de loop der jaren heeft opgebouwd, laat zien hoe waardevol die rol kan zijn. Tegelijkertijd blijkt hun stem in de praktijk niet altijd doorslaggevend. Juist vanwege hun niet-formele positie missen zij vaak de institutionele verankering en verbondenheid met de beleidswerkelijkheid die nodig is om daadwerkelijk richting en bijsturing te geven aan de aanpak.

3.3.5 Juridische vastlegging – praktijkvorming

In de afgelopen jaren zijn veel richtlijnen, handreikingen en protocollen ontwikkeld voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Toch is implementatie vaak vrijblijvend. De mate waarin deze documenten daadwerkelijk worden gebruikt, verschilt sterk per regio en organisatie. Daarmee dreigt het oorspronkelijke doel – meer eenheid en kwaliteit in de aanpak – te verzanden in 'toevallige praktijk'. De *Handreiking aanpak stalking* wordt in de gesprekken meerdere malen als illustratief voorbeeld hiervan genoemd.

Het voor de hand liggende antwoord lijkt juridische verankering: maak afspraken bindend, leg verantwoordelijkheden wettelijk vast. Dit stelt partijen in staat om door te zetten, maar ook, zoals eerder al benoemd, maakt dit actoren beter aanspreekbaar en dwingt het hen tot het nemen van eigenaarschap. Bovendien voorkomt dit dat taken niet in lacunes vervallen, of er juist te veel overlap ontstaat. Daarnaast kan juridische borging voorkomen dat verantwoordelijkheden tussen wal en schip raken of dat er juist ongewenste overlap ontstaat. Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden. Juridische verankering mag niet ten koste gaan van de professionele ruimte en expertise die lokaal al aanwezig is. Te veel verankering kan bestaande flexibiliteit ondermijnen, terwijl juist die ruimte essentieel is voor maatwerk en effectiviteit in de uitvoering.

Toch is juridische verankering niet de enige weg. Ook praktijkvorming – het gezamenlijk ontwikkelen, delen en verbeteren van werkwijzen – kan krachtig zijn, mits goed gefaciliteerd. Netwerken zoals het *Landelijk Netwerk Zorg en Straf* laten zien hoe uitwisseling tussen professionals tot betere afstemming en kwaliteit kan leiden. Wat ontbreekt, is vaak een duidelijke structuur waarin zulke praktijkkennis duurzaam wordt geborgd én doorontwikkeld.

De gesprekken maken duidelijk dat er behoefte is aan 'kaders' vanuit de Rijksoverheid, maar kaders hoeven niet altijd wetten te zijn. Ze kunnen ook bestaan uit een gedeelde professionele standaard, gedragen door veld én beleid, gefaciliteerd door het Rijk. Uit onze inventarisatie hebben wij opgemaakt dat het dat tweede is, een gedeelde professionele standaard, waar vooral behoefte aan is. Denk bijvoorbeeld aan een breed uitgerolde deskundigheidstraining voor professionals die aan de voorkant van het systeem staan, zoals medewerkers van scholen, kinderdagverblijven en sportverenigingen. Tegelijkertijd zijn betrokkenen uit de praktijk kritisch over de praktijkvorming die nu vanuit de Rijksoverheid geïnitieerd wordt. Als voorbeeld wordt genoemd een webinar die werd georganiseerd over de eerder genoemde *Handreiking aanpak stalking* – dat is volgens menig gesprekspartner niet de manier om praktijkvorming te stimuleren. De uitdaging ligt dan ook in het vinden van de juiste balans: tussen binden en bewegen, tussen normeren en leren.

3.3.6 Tijdelijk – blijvend

Tot slot raakt de structuur van de coördinatie ook aan de vraag naar continuïteit en institutionalisering. De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen is de afgelopen jaren vormgegeven via tijdelijke programma's, pilots en projectsubsidies – een doorn in het oog van veel gesprekspartners. Die vormen hebben namelijk zeker hun waarde – ze maken innovatie mogelijk en kunnen snel worden ingezet. Maar ze brengen ook risico's met zich mee: zodra het project stopt, verdwijnt vaak ook de infrastructuur, de samenwerking én de financiering. Gesprekspartners noemen in dit kader vaak het programma *Geweld hoort nergens thuis*. Opgedane kennis en inzichten zijn volgens deze gesprekspartners bij het stoppen van het programma verloren gegaan, omdat er geen direct vervolg aan is gegeven. Daarnaast kennen dergelijke tijdelijke programma's, pilots en projectsubsidies nog een ander risico: ze komen vaak in eerste instantie over of naast iets dat al bestond, om na verloop van tijd 'in plaats van' datgene te functioneren. Zo maken zij soms ook bestaande infrastructuur of samenwerking stuk.

Veel professionals in het veld ervaren dit als frustrerend. Niet vanwege gebrek aan waardering voor de programma's, maar vanwege het ontbreken van duurzame borging. Zo blijft het vaak bij ad hoc

aanpakken of bijzondere programma's, maar blijven stolling en bestendiging in instituties uit. Dat maakt de aanpak kwetsbaar, in potentie is deze immers altijd bedoeld of onbedoeld per direct te beëindigen en is op de lange termijn per definitie onzeker of deze er nog is. Zeker in een domein waarin veiligheid, vertrouwen en langdurige ondersteuning centraal staan, is tijdelijke inzet onvoldoende. Een stabiele aanpak vraagt om een meerjarige horizon, met vaste financiering en blijvende samenwerkings- en monitoringsstructuren. Een positief voorbeeld dat gesprekspartners noemen is de eerder beschreven samenwerking van partijen rondom de ontwikkelagenda *Veiligheid Voorop*. Samenwerking rondom deze ontwikkelagenda loopt sinds 2018 en richt zich op het vroegtijdig en intensief met elkaar samenwerken met als doel het sneller realiseren van een veilige situatie.

Hoewel er dus behoefte is aan meer langjarige trajecten en programma's, blijkt het in de praktijk lastig om die te realiseren. De politieke realiteit werkt daarin niet mee: begrotingscycli zijn kort en politieke aandacht is vaak van korte duur. Toch klinkt het pleidooi voor meer stevigheid en voorspelbaarheid breed en nadrukkelijk door in de gesprekken.

3.3.7 Samenvattend: coördinatievariabelen

Wat uit de zes besproken kernthema's naar voren komt, is dat coördinatie in de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen zich niet laat vangen in één model of blauwdruk. Integendeel: het veld balanceert voortdurend tussen logica's die elk hun eigen waarde en kwetsbaarheid kennen. Tussen integraliteit en specialisatie, tussen centrale sturing en lokale kennis, tussen zorg en straf, tussen overheidsverantwoordelijkheid en maatschappelijk eigenaarschap, tussen bindende kaders en lerende praktijken, tussen programmatische vernieuwing en institutionele continuïteit. Elk van deze spanningsvelden vraagt om zorgvuldige afweging, maar ook om erkenning van het grotere geheel waarbinnen ze zich afspelen. De onderliggende opgave is om strategisch te kiezen, en de verschillende dimensies in samenhang te bezien. Wie het voorgaande goed heeft gelezen, zal hebben herkend dat het hier steeds gaat om dilemma's: om elementen die aan beide kanten belangrijke waarde vertegenwoordigen, maar die nooit allemaal tegelijk kunnen. Het is dus steeds balanceren en zoeken naar mogelijkheden om het goede van het één te incasseren, zonder de kracht van het andere daarmee direct te verliezen. Onderstaande tabel 3.1 geeft de dilemma's nog eens weer.

Figuur 1 – Samenvatting van de zes besproken 'coördinatievariabelen'

1	Integraal – specifiek	Waarop is de coördinatie van toepassing: op vormen van geweld samen- (integraal) of apart genomen (specifiek)?
2	Centraal – decentraal	Op welk niveau wordt de coördinatie belegd: op Rijksniveau (centraal) of op lokaal niveau (decentraal)?
3	Zorg – straf	Wie, welke persoon, welke organisatie, is '*in the lead*' voor de coördinatie: VWS (zorg) of JenV (straf)?
4	Overheid – maatschappij	Welk type actor stuurt: is dat een overheids- of maatschappelijke actor?
5	Juridische vastlegging – praktijkvorming	Wat is voor de coördinatie het organiserend principe: juridische vastlegging of praktijkvorming?
6	Tijdelijk – blijvend	Wat is de aard van de coördinatie: tijdelijk of blijvend?

Hoofdstuk 4. Implementatie van het Verdrag van Istanbul in België en Spanje

Het Verdrag van Istanbul is tot stand gekomen vanuit het streven een Europa te creëren dat vrij is van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld. Verdragstaten geven verschillend invulling aan de implementatie ervan. In dit hoofdstuk lichten we uit hoe twee landen, België en Spanje, dat doen, om inspiratie te bieden voor de Nederlandse aanpak. Het Verdrag van Istanbul is het vertrekpunt van deze vergelijkende studie daarom beschrijven we in dit hoofdstuk hoe België en Spanje de aanpak van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen vormgeeft.[41]

4.1 België: vooruitstrevende wetgeving als katalysator

België ratificeerde het Verdrag van Istanbul in 2016 en heeft sindsdien verschillende maatregelen genomen om dat te implementeren. Voor België is het verdrag een zogeheten gemengd verdrag omdat het raakt aan federale, gewestelijke en gemeenschapsbevoegdheden. Het reeds bestaande Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IGVM; in 2002 opgericht) werd aangewezen als orgaan verantwoordelijk voor de coördinatie, implementatie, monitoring en evaluatie van het verdrag. Sinds 2023 kent België bovendien specifieke wetgeving over femicide en dat is uniek. De wetgeving dient als vliegwiel voor het (beter) verzamelen van gegevens, inzetten van instrumenten en nemen van maatregelen om geweld tegen vrouwen tegen te gaan.

4.1.1 Wetgeving en beleid

België is een van de eerste landen met een 'allesomvattend wettelijk kader' in de strijd tegen femicide (in België 'feminicide' genoemd).[42] In 2023 trad de *wet voor de preventie en bestrijding van feminicides en gendergerelateerde dodingen* in werking. Hoewel de wet geen aparte strafbaarstelling invoert voor femicide of gendergerelateerde doding, bevat het wel concrete handvatten en instrumenten ter preventie ervan en het geweld dat eraan voorafgaat. In de wet zijn onder andere specifieke rechten en beschermingsmaatregelen voor slachtoffers opgenomen, zoals een mobiel stalkingsalarm.[43]

Daarnaast heeft België reeds sinds 2001 nationale actieplannen ter bestrijding van gendergerelateerd geweld. Het meest recente is het *Nationaal Actieplan ter bestrijding van gendergerelateerd geweld (NAP) 2021-2025*, voorgesteld door de staatssecretaris voor gendergelijkheid Schlitz. Het NAP verankert de aanpak van gendergerelateerd geweld in het beleid voor de gelijkheid van vrouwen en mannen. Huiselijk geweld (in het NAP partnergeweld genoemd) valt ook onder deze aanpak. Met het

---

[41] Deze vergelijkende studie is gebaseerd op een documentenstudie. Omdat de analyse zich beperkt tot beleidsdocumenten en rapporten, blijven de feitelijke effecten van de aanpak buiten beeld. Het betreft dus een weergave van de manier waarop de coördinatie op papier is georganiseerd, en niet noodzakelijk hoe dit in de praktijk uitwerkt. Wel is er aandacht besteed aan geleerde lessen en best practices zoals die in de geraadpleegde documenten worden beschreven.

[42] Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (z.d.). *Wet- en regelgeving*. Geraadpleegd via https://igvm-iefh.belgium.be/nl/themas/geweld/feminicide/wet-en-regelgeving

[43] Federale Overheidsdienst Justitie (2023, 13 juli). *Wet voor de preventie en de bestrijding van feminicides en gendergerelateerde dodingen (Numac: 2023044133).*

actieplan wordt ingezet op geïntegreerd en inclusief beleid ter bescherming van slachtoffers van gendergerelateerd geweld.

Voor de coördinatie en evaluatie van het NAP is er een interdepartementale coördinatiegroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de kabinetten en ambtelijke organisaties van de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden. Dit orgaan is verantwoordelijk voor de uitwisseling van informatie tussen de verschillende actoren die het NAP uitvoeren.[44] De centrale rol voor de coördinatie is weggelegd voor het IGVM, die daarvoor in contact staat met alle betrokken overheidsdiensten en actoren, waaronder de staatssecretaris voor gendergelijkheid die politiek verantwoordelijkheid heeft op dit dossier. De interdepartementale coördinatiegroep van het *NAP 2015-2019* coördineert ook het huidige NAP. Het NAP omvat zeven strategische pijlers[45] met als doel om politieke actie te laten plaatsvinden op verschillende niveaus: '*de uitbanning van alle directe of indirecte gendergerelateerde discriminatie, verbetering van de feitelijke situatie van vrouwen door middel van specifiek beleid en het bestrijden van de hardnekkigheid van op gender gebaseerde stereotypen, zowel in termen van individueel gedrag als systematisch in wetgeving en instellingen*'.[46]

Naast het NAP hebben de Belgische gewesten ook eigen plannen opgesteld. Zo heeft Vlaanderen in 2020 het *Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld (2020–2024)* gelanceerd.[47] Dit plan richtte zich onder meer op bewustwordingscampagnes en het verbeteren van de kwaliteit van hulpverlening. Het actieplan kende drie strategische doelstellingen (investeren in preventie, inzetten op gepaste maatregelen bij seksueel geweld en het versterken van professionals en sectoren in de strijd tegen seksueel geweld) waaraan concrete operationele doelen waren gekoppeld. Met het actieplan verbinden de betrokken (Vlaamse) ministers zich tot de uitvoering van de opgestelde acties in de periode 2020-2024, met, waar nodig, het gepaste budget. De minister van Justitie en Handhaving fungeerde als coördinerend bewindspersoon, verantwoordelijk voor de uitvoering en onderlinge afstemming tussen betrokken departementen. Expliciet onderdeel van die coördinatie was het op elk

---

[44] Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (2021). *Nationaal actieplan in de strijd tegen gendergerelateerd geweld 2021–2025*. Geraadpleegd via https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/20211125-nap-2021-2025-clean-nl.pdf.

[45] De zeven pijlers zijn: 1. Het aannemen van een conceptueel referentiekader over gendergerelateerd geweld; 2. Een geïntegreerd beleid voeren waarbij alle sectoren en het maatschappelijk middenveld worden betrokken om samen op te treden tegen gendergerelateerd geweld, en kwantitatieve en kwalitatieve gegevens verzamelen om de kennis over gendergerelateerd geweld te verbeteren; 3. Preventie van gendergerelateerd geweld door bewustmaking, onderwijs, vorming en responsabilisering van plegers, en door de factoren die tot dergelijk geweld leiden, aan te pakken; 4. Beschermen, begeleiden en ondersteunen van slachtoffers van gendergerelateerd geweld en hun omgeving (met inbegrip van kinderen die aan dergelijk geweld worden blootgesteld) door de opvolging rond hen te centreren; 5. Het strafrechtelijk beleid inzake gendergerelateerd geweld bijsturen en moderniseren, met bijzondere aandacht voor de bescherming van slachtoffers en hun erkenning als zodanig; 6. Ervoor zorgen dat in het asiel- en migratiebeleid rekening wordt gehouden met gendergerelateerd geweld; en 7. Optreden en strijden tegen gendergerelateerd geweld op internationaal vlak.

[46] Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (2021). *Nationaal actieplan in de strijd tegen gendergerelateerd geweld 2021–2025*. Geraadpleegd via https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/20211125-nap-2021-2025-clean-nl.pdf.

[47] Agentschap Justitie en Handhaving (2020). *Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld 2020-2024*.

moment overzicht houden, overlap tussen maatregelen voorkomen en goed op elkaar afstemmen van uitvoering. Elke betrokken minister rapporteerde jaarlijks afzonderlijk in de eigen beleids- en begrotingstoelichting over de voortgang van het plan. De voortgang werd gemonitord door een werkgroep op 'interkabinettenniveau', bestaande uit ambtenaren van betrokken kabinetten,[48] die per actie een voortgangsfiche bijhield. Op basis hiervan is ook een tussenevaluatie opgesteld. Bij afronding van het plan werd niet alleen een evaluatie uitgevoerd, maar ook een impactanalyse per operationeel doel.

Inmiddels is door de ministers van Onderwijs, Justitie en Werk in het Vlaams parlement aangekondigd dat gewerkt wordt aan een nieuw en geactualiseerd actieplan. Daarbij wordt nadrukkelijk voortgebouwd op de inzichten uit de evaluaties van het eerdere plan. De minister gaf het zo aan: *"Uiteraard, zoals u weet, zijn wij met de voltallige regering, samen met alle collega's, een actieplan aan het maken, een geüpdatete versie, rond gendergerelateerd geweld. We gaan daarbij verder dan wat er eerder was, op basis van een evaluatie van die maatregelen."*[49]

4.1.2 Coördinatie en implementatie

Het IGVM is verantwoordelijk voor de coördinatie, implementatie, monitoring en evaluatie van het Belgische beleid in het kader van het Verdrag van Istanbul. Het instituut wordt gefinancierd door de federale overheid en de bevoegdheden van het instituut zijn wettelijk vastgelegd. Het IGVM geeft invulling aan deze rol door te werken met een interdepartementale coördinatiegroep, opgericht in februari 2022 (na de aanbeveling van GREVIO dat er meer inspanning geleverd moest worden op het gebied van interinstitutionele coördinatie). Het IGVM is verantwoordelijk voor informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokkenen bij de uitvoering van het NAP en ondersteunt de werking van de coördinatiegroep. De coördinatiegroep zorgt onder andere voor de monitoring en rapportage van het NAP.[50] Andere bevoegdheden van het IGVM zijn onder meer het verrichten of coördineren van onderzoek betreffende gender(gelijkheid) en het doen van aanbevelingen richting de overheid, alsook privépersonen of instellingen. Zo formuleerde het instituut voor de bevoegde autoriteiten in 2023 aanbevelingen over geweld tussen (ex-)partners in het kader van echtscheidingen. Dat was nadat GREVIO erop had aangedrongen dat België hier meer aandacht voor moest hebben.[51]

In België is er een staatssecretaris voor Gendergelijkheid, Gelijke Kansen en Diversiteit die ook de aanpak van met name geweld tegen vrouwen als speerpunt heeft en daar boegbeeld van is (de eerste staatssecretaris voor gelijke kansen werd in 1985 aangesteld).[52] Op initiatief van de staatssecretaris is als onderdeel van het NAP een nationaal platform voor het maatschappelijk middenveld opgericht

---

[48] Met 'kabinet' wordt in Vlaanderen doorgaans de persoonlijke medewerkers van een minister bedoeld, die de minister ondersteunen op inhoudelijk en praktisch vlak.

[49] Vlaams Parlement. (2025, 2 april). *Verslag van de plenaire vergadering van woensdag 2 april 2025* (Verslag nr. 1891205).

[50] Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen. (n.d.). *Beleid*. Geraadpleegd op 22 april 2025, van https://igvm-iefh.belgium.be/nl/themas/geweld/beleid; Council of Europe, GREVIO. (2020, 21 september). *Rapport d'évaluation de référence : première évaluation thématique – Belgique*. Raad van Europa. Geraadpleegd via https://rm.coe.int/rapport-etatique-premiere-evaluation-thematique-belgique/1680b1bd85

[51] Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (z.d.). Over het instituut [webpagina]. Geraadpleegd via https://igvm-iefh.belgium.be/nl/over-het-instituut.

[52] Rosa vzw (z.d.). *Miek Smet*. Geraadpleegd via: *https://rosavzw.be/nl/themas/rolmodellen/politiek/miet-smet.*

om de actoren betrokken bij de uitvoering van het plan bij elkaar te brengen en gezamenlijk van formele positie binnen het stelsel te voorzien. Het platform bestaat uit vijftien verenigingen – Vlaamse, Duitstalige en Franstalige – en met nog meer verenigingen wordt contact onderhouden. Sinds 2022 heeft het platform mandaat om de uitvoering van het NAP te monitoren en evalueren. Het platform brengt zodoende ook officiële (tussentijdse) adviezen uit met betrekking tot het actieplan. Zo beveelt het platform aan één juridisch instrument te ontwikkelen dat alle vormen van geweld omvat, omdat de verenigingen constateren dat het huidige rechtssysteem complex is geworden en nog altijd complexer wordt. Hoe dit juridisch instrument er uit moet gaan zien, wordt in de evaluatie niet toegelicht.[53]

4.1.3 Monitoring en evaluatie

In de *wet ter preventie en bestrijding van feminicides en andere gendergerelateerde dodingen* zijn ook verplichtingen opgenomen over het verzamelen van gegevens: de wet verplicht politie en justitie tot het systematisch verzamelen van relevante gegevens. Doel hiervan is het verkrijgen van inzicht in oorzaken, frequentie, gevolgen en vervolgingspercentages. Waar voorheen officiële cijfers ontbraken, worden nu gegevens over vrouwenmoorden geregistreerd en beschikbaar gesteld. Het IGVM publiceert jaarlijks een rapport met kerncijfers over femicide, waaronder het aantal aangiften. Daarnaast adviseert het IGVM over de opvolging van aanbevelingen die GREVIO aan België doet, in lijn met zijn wettelijke opdracht om toezicht te houden op de naleving van internationale verdragen. In de wet worden overigens ook definities gegeven van verschillende vormen van geweld waaronder intieme, niet-intieme en indirecte feminicide, alle drie betreffen de opzettelijke doding van een vrouw wegens haar gender.[54]

Ook het eerder genoemde maatschappelijk middenveld speelt een actieve rol in de evaluatie van het nationale beleid. Een platform van maatschappelijke organisaties publiceerde recent een tussentijdse evaluatie van het NAP dat loopt tot 2025. In die evaluatie werd benadrukt dat de gegevensverzameling verdere verbetering behoeft om de effectiviteit van maatregelen beter te kunnen beoordelen. Daarbij werd ook opgeroepen om meer gebruik te maken van statistieken en studies van maatschappelijke organisaties, zodat het beeld van gendergerelateerd geweld completer en beter onderbouwd wordt.[55]

4.2 Spanje: solo sí es sí

---

[53] Nationale Platform van het maatschappelijk middenveld (2024). *Belangrijkste aanbevelingen van het Nationale Platform van het Maatschappelijk Middenveld bij de uitvoering van het NAP in de strijd tegen gendergerelateerd geweld 2021–2025.* Geraadpleegd via Opvolging van de uitvoering van het NAP 2021-2025: belangrijkste aanbevelingen van het Nationale Platform | Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

[54] Belgische Federale Overheid. (2023). *Wet van 13 juli 2023 betreffende [specifieke onderwerp]. Belgisch Staatsblad.* Geraadpleegd via https://etaamb.openjustice.be/nl/wet-van-13-juli-2023_n2023044133

[55] Nationale Platform van het maatschappelijk middenveld (2024). *Belangrijkste aanbevelingen van het Nationale Platform van het Maatschappelijk Middenveld bij de uitvoering van het NAP in de strijd tegen gendergerelateerd geweld 2021–2025.* Geraadpleegd via Opvolging van de uitvoering van het NAP 2021-2025: belangrijkste aanbevelingen van het Nationale Platform | Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

Spanje wordt internationaal beschouwd als voorloper in de aanpak van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen. Die reputatie dankt het land niet alleen aan stevige wetgeving, maar ook aan getroffen beleidsmaatregelen en de organisatie én financiering van specifieke instituties. De Spaanse benadering combineert nationale sturing met lokale uitvoering en omvat zowel preventie als repressie. Binnen het gedecentraliseerde bestuursmodel van Spanje zijn nationale instituties ingericht voor coördinatie en monitoring, terwijl de implementatie plaatsvindt op lokaal niveau. Tussen deze niveaus bevinden zich de autonome gemeenschappen die elk over een eigen uitvoeringsstructuur beschikken. De bestuurlijke complexiteit vereist aanzienlijke inspanning om te coördineren en informatie uit te wisselen tussen de verschillende overheden en publieke organisaties.[56]

4.2.1 Wetgeving en beleid

De juridische basis van de Spaanse aanpak is gelegd met de *Organic Law 1/2004* die voorschrijft dat strategische plannen voor de bevordering van gendergelijkheid worden ontwikkeld en heeft geleid tot een nieuwe aanpak van mannelijke daders. Onder deze wet zijn tevens gespecialiseerde rechtbanken opgericht die zich buigen over zowel strafrechtelijke als civiele zaken.[57] De wet voorziet daarnaast in hulpverleningsprogramma's voor slachtoffers en in meer training en specialisatiemogelijkheden voor professionals die met deze thematiek te maken krijgen. Onder deze wet zijn tevens gespecialiseerde rechtbanken opgericht die zich buigen over zowel strafrechtelijke als civiele zaken.[58] In 2022 is daar de zogenoemde *'Solo sí es sí'-wet* aan toegevoegd waarmee seks zonder expliciete toestemming strafbaar is. Deze wet kende echter lagere minimumstraffen voor verkrachting, waardoor na invoering van de wet honderden veroordeelde verkrachters eerder vrijkwamen omdat hun straf werd verkort. Enkele maanden na de invoering is de wet aangepast en zijn de minimumstraffen verhoogd.[59]

Ook op het gebied van preventie en beeldvorming is wetgeving in werking getreden. Spanje kent expliciete richtlijnen voor de media, met verboden op vernederende of discriminerende beeldvorming van vrouwen. Een speciaal observatorium ziet toe op een evenwichtige en niet-stereotiepe representatie.

Beleidsmatig vormt het *Staatspact tegen gendergeweld* uit 2017 het centrale kader, opgesteld door commissies van het Senaat en het Congres.[60] Het pact wordt gesteund door de nationale overheid, autonome regio's, de federatie voor gemeenten en provincies, het staatobservatorium (zie paragraaf 4.2.2) en laat zodoende zien dat het een breed gedragen pact is.[61] Het pact omvat meer dan tweehonderd maatregelen, variërend van preventie tot hulpverlening, en kreeg een budget van een miljard euro mee. GREVIO roemde in haar evaluatie de brede en integrale inzet van Spanje op dit terrein,

---

[56] Mann, L. (2019). *Good practices in responding to domestic violence: a comparative study*. Sarajevo: UN Women.
[57] Febrer voor 'Mujeres en Red' (2005). *The framework law on integrated protection measures against gender violence in Spain. Legal and Feminist Analysis of the Spanish Organic Act 1/2004 of 28 December 2004.*
[58] Febrer voor 'Mujeres en Red' (2005). *The framework law on integrated protection measures against gender violence in Spain. Legal and Feminist Analysis of the Spanish Organic Act 1/2004 of 28 December 2004.*
[59] Burgen voor The Guardian (2022). *Spain passes 'only yes means yes' sexual consent law.*
[60] Het Spaanse parlement bestaat uit twee kamers: het Huis van Afgevaardigden ('Congreso de los Diputados') en de Senaat ('Senado').
[61] Schonard, M. (2019). *FEMM Mission to Spain. Briefing requested by the FEMM comittee.*

ondanks de erkenning dat ook hier implementatie-uitdagingen bestaan, zoals misvattingen over de patronen en dynamieken van geweld bij de rechtspraak.[62]

4.2.2 Coördinatie en implementatie

De institutionele inbedding van het beleid is belegd bij twee afzonderlijke instanties: de Overheidsdelegatie voor Gendergeweld (*Delegación del Gobierno para la Violencia de Género*) en het Staatsobservatorium voor Geweld tegen Vrouwen (*Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*). De Overheidsdelegatie is een centrale overheidsinstantie verantwoordelijk voor het formuleren en coördineren van beleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen. De delegatie valt onder de staatssecretaris voor Gelijkheid en Tegen Gendergeweld binnen het Ministerie van Gelijkheid.[63] Lokale eenheden in de autonome gemeenschappen voeren het beleid uit, bieden slachtofferhulp en monitoren geweldscijfers. Deze eenheden hebben een coördinerend netwerk dat weer valt onder de delegatie.[64] Daarnaast coördineert de overheidsdelegatie ook de uitvoering van het staatspact: in het pact is uitgewerkt welke organisaties verantwoordelijk zijn voor specifieke doelen of maatregelen, maar de delegatie overziet dit geheel.[65]

Het Staatsobservatorium fungeert als onafhankelijk interministerieel orgaan en is belast met het verzamelen, analyseren en rapporteren van gegevens over geweld tegen vrouwen. Ook het Staatsobservatorium valt onder de minister van Gelijkheid, maar heeft wel een andere positie: het observatorium fungeert als losstaand orgaan *naast* het ministerie. In het observatorium nemen naast de betrokken ministeries, waaronder de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Arbeid en Sociale Economie,[66] ook de autonome regio's, ngo's, de rechterlijke macht en onafhankelijke experts verdeel. Er wordt gewerkt met thematische werkgroepen en de evaluatiefunctie is nadrukkelijk onafhankelijk gepositioneerd.[67]

De instelling van deze twee instituties wordt als *good practice* gezien omdat ze beide duidelijk mandaat en passende middelen hebben. Ook valt positief op dat ervoor gekozen is de evaluatiefunctie bij een onafhankelijk orgaan te beleggen en dat maatschappelijke organisaties en de regio's betrokken worden.[68]

4.2.3 Monitoring en evaluatie

---

[62] GREVIO (2022). *Mid-term horizontal review of GREVIO baseline evaluation reports.* Raad van Europa.
[63] Ministerio de Igualdad. (2024, 28 februari). *Instituciones implicadas. Delegación Del Gobierno Contra La Violencia de Género.* https://violenciagenero.igualdad.gob.es/instituciones/delegacionGobierno/
[64] Mann, L. (2019). *Good practices in responding to domestic violence: a comparative study.* Sarajevo: UN Women.
[65] Schonard, M. (2019). *FEMM Mission to Spain. Briefing requested by the FEMM comittee.* Geraadpleegd via https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608865/IPOL_BRI(2019)608865_EN.pdf
[66] Ministerio de Igualdad. (2024b, februari 28). *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.* Delegación Del Gobierno Contra La Violencia de Género. https://violenciagenero.igualdad.gob.es/instituciones/observatorioestatal/
[67] Mann, L. (2019). *Good practices in responding to domestic violence: a comparative study.* Sarajevo: UN Women.
[68] Council of Europe (2023). *Advancing towards the ratification and implementation of the Istanbul Convention: Good practices from states parties. Study prepared under the framework of the project "Awareness-raising activities on the Istanbul Convention in the Republic of Moldova".* Geraadpleegd op 20 mei 2025, via https://www.coe.int/en/web/genderequality/moldova-2020.

Sinds 2007 gebruikt het Spaanse ministerie van Binnenlandse Zaken het 'VioGén-systeem' om gendergerelateerd geweld te monitoren en daarover te rapporteren. Met dit systeem wordt data van verschillende instanties geïntegreerd en beschikbaar gemaakt voor professionals die werkzaam zijn in onder andere de rechtspraak, de zorg en sociale dienstverlening. Het systeem ondersteunt hiermee gecoördineerde actie, maar maakt het ook mogelijk om wetenschappelijk onderzoek te doen om onderliggende mechanismen te ontwaren.[69] Het systeem wordt ook gebruikt voor risicobeoordeling via een algoritme dat de kans op herhaling van geweld inschat. De politie maakt daar bijvoorbeeld gebruik van. De informatie, onder meer verzameld door de politie, wordt centraal samengebracht.

Toch werd eind 2022 pijnlijk duidelijk dat het systeem grenzen kent. Een reeks femicides bracht tekortkomingen in de praktijk aan het licht, mede gezien veel slachtoffers eerder al aangifte hadden gedaan. Er werd een speciale vergadering georganiseerd van het Staatsobservatorium, en deze werd voorgezeten door de Spaanse president. Tijdens deze vergadering werd benadrukt dat het vernieuwen van het staatspact absolute prioriteit heeft. Zo kan de coördinatie tussen gerechtelijke instanties en bestuursorganen worden verbeterd, en moet hier bij het vernieuwen van het staatspact aandacht voor zijn.[70] In februari 2025 is het nieuwe staatspact aangenomen, met 461 maatregelen. 127 van die 461 maatregelen hebben betrekking op de coördinatie en de 'institutionele respons', en gaan bijvoorbeeld over het versterken van de samenwerking tussen overheidsinstanties, het opzetten van geïntegreerde netwerken van hulpverlening, het verbeteren van gegevensdeling en het aanwijzen van vaste contactpersonen per slachtoffer.[71] Voor het eerst bevat het pact ook specifieke maatregelen voor kwetsbare groepen, waaronder vrouwen uit de Roma-gemeenschap.[72]

In de beoordeling van Spanje benoemt GREVIO daarnaast expliciet de rol van de Spaanse Ombudsman die op eigen initiatief systematisch onderzoek doet in alle gevallen van moord op vrouwen of kinderen. Deze onderzoeken brengen vaak aan het licht op welke punten het (strafrechtelijk) systeem in gebreke bleef.

4.3 Kijkend naar België en Spanje

De Belgische en Spaanse aanpakken leveren een aantal inzichten op voor de Nederlandse aanpak:

- *Coördinatie in een gedecentraliseerd stelsel*

---

[69] *Viogen 5.0: discovering Spain's risk assessment system of gender-based violence.* Geraadpleegd via https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/public-sector-tech-watch/viogen-50-discovering-spains-risk-assessment-system-gender-based-violence

[70] La Moncloa. (2024, April 16). *Pedro Sánchez makes the revision of the National Pact against Gender Violence an absolute short-term priority.* Geraadpleegd via https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Paginas/2024/20240416-observatory-violence-against-woman.aspx

[71] Ministerio de Igualdad (2025). *Pacto de Estado contra la violencia de género: Medidas del Pacto de Estado contra la violencia de género 2025.* Geraadpleegd via https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pacto-de-estado-contra-la-violencia-de-genero/

[72] Fundación Secretariado Gitano (2025, 26 februari). *El nuevo Pacto de Estado contra la violencia de género reconoce la especificidad de las mujeres gitanas.* Geraadpleegd via https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/160970.html.en.

Net als Nederland kennen ook België en Spanje een gedecentraliseerd stelsel, met in België de gewesten en in Spanje de autonome regio's als typerend voor de bestuurlijke inrichting. Interessant in dat opzicht is dat beide landen desalniettemin op nationaal niveau gremia hebben ingericht om de implementatie van het Verdrag van Istanbul te coördineren, waarbij deze gremia vallen onder de verantwoordelijkheid van bewindspersonen voor het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. In België is de coördinerende rol weggelegd voor het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en in een interdepartementale coördinatiewerkgroep, georganiseerd door het IGVM, komen betrokken actoren (waaronder medeoverheden) samen om informatie uit te wisselen en de voortgang van (voor)genomen acties te bespreken. In Spanje is er de Overheidsdelegatie voor Gendergeweld die een vergelijkbare coördinerende rol heeft binnen het stelsel. Opvallend is dat zowel België als Spanje een bewindspersoon hebben die speciaal is aangesteld om gelijkheid te bevorderen, waar gender expliciet wordt genoemd (België heeft de staatssecretaris voor gendergelijkheid; Spanje heeft de staatssecretaris voor Gelijkheid en Tegen Gendergeweld).

- *Onafhankelijke positionering voor monitoring en evaluatie*

In België hebben maatschappelijke organisaties middels een nationaal platform mandaat gekregen om de implementatie van het Verdrag van Istanbul te evalueren. In België zijn het dus nadrukkelijk ook niet-overheden die toezien op naleving van het verdrag en nationale programma's in het verlengde hiervan. Daarmee ontstaat onafhankelijkheid in de evaluatiefunctie. Ook Spanje heeft onafhankelijke evaluatie vooropgesteld, door het Staatsobservatorium voor Geweld tegen Vrouwen niet in, maar naast het ministerie te positioneren. Tegelijkertijd wordt in beide landen wel ingezet op het vanuit de overheid organiseren van goede monitoring. In beide landen is er wetgeving die dit voorschrijft. In België is dit pas sinds 2023 de gang van zaken, maar in Spanje wordt hier al langer op ingezet. Er is een monitoringssysteem dat niet alleen bruikbaar is voor professionals en de samenwerking tussen deze professionals, maar de beschikbare data maakt ook mogelijk om onderliggende patronen en mechanismen bloot te leggen. Monitoring en evaluatie kan zodoende ingezet worden om beleid en wetgeving te verbeteren: niet alleen door een kritische blik van buiten, maar ook door het verzamelen van waardevolle data.

- *Verankering in wetgeving en instituties*

Hoewel de Belgische nationale programma's in principe een tijdelijk karakter hebben, worden deze tegelijkertijd inmiddels door juridische vastlegging al twintig jaar ingezet om gendergerelateerd geweld tegen te gaan. In België zagen we ook al dat met de *wet ter preventie en bestrijding van feminicides en andere gendergerelateerde dodingen* uit 2023 bewust wordt gekozen voor juridische verankering van de aanpak van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Ook in Spanje wordt wetgeving als belangrijk instrumentarium gezien. Al sinds 2004 is wettelijk vastgelegd dat er strategische plannen moeten zijn om gendergelijkheid te bevorderen. Zo wordt ook in Spanje duidelijk een blijvende inzet mogelijk gemaakt door wetgeving en gecreëerde instituties als de Overheidsdelegatie en het Staatsobservatorium.

Een blik buiten de eigen grenzen leert ons manieren waarop invulling wordt gegeven aan de coördinatie, implementatie, monitoring en evaluatie van de aanpak van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen. Elk land heeft een eigen historie en bestuurlijke inrichting die doorwerkt in keuzes die zijn

gemaakt, maar dat neemt niet weg dat er te leren valt van deze aanpakken. Deze indrukken van België en Spanje laten zien hoe coördinatie eruit kan zien als er op de in hoofdstuk 3 genoemde variabelen andere nadrukken worden gelegd. Zodoende biedt de landenvergelijking inspiratie voor mogelijke andere invulling van de coördinatie in Nederland.

Hoofdstuk 5. Scenario's voor een verbeterde aanpak

5.1 Vier keer anders inrichten

Op basis van de inzichten in hoe betrokkenen de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen ervaren en hoe die in andere landen is ingericht, komen we in dit hoofdstuk tot vier scenario's voor een verbeterde aanpak. De eerste drie scenario's geven weer hoe de coordinatie van de aanpak anders zou kunnen worden georganiseerd en hoe dat zich verhoudt tot de implementatie, monitoring en evaluatie ervan. Het vierde scenario gaat specifiek over alleen de monitoring en evaluatie van de aanpak. De scenario's zijn bedoeld om te laten zien wat denkbaar is – we spreken hier geen voorkeur uit voor een variant. Wel is het zo dat via de scenario's, en vooral de daaraan onderliggende keuzes die we in hoofdstukken 2 en 3 hebben uitgewerkt, duidelijk wordt op welke aspecten er bij een nieuw arrangement gekozen moet worden en wat daar de consequenties van zijn voor de praktijk. Het is aan de ministeries van VWS, JenV en OCW om hierover samen met ketenpartners het gesprek te voeren en vervolgens richting te kiezen. Voor ieder van de scenario's geven we eerst een fictieve illustratie, gevolgd door een inhoudelijk beschrijving en tot slot een aantal overwegingen en implicaties die opgaan bij keuze daarvoor.

5.2 Het instellen van *één verantwoordelijke bewindspersoon*

Dit kan zo niet langer. Met een zwaar gemoed sluit de bewindspersoon de nieuwspagina. Opnieuw bericht van een vrouw die na jarenlange terreur thuis door haar vriend om het leven is gebracht. De bewindspersoon weet hoeveel zich achter de voordeur afspeelt. Tijdens werkbezoeken aan opvanghuizen heeft hij de schrijnende verhalen gehoord en nog steeds ziet hij de angstige gezichten van de daar aanwezige vrouwen en kinderen voor zich. Hij weet ook dat hij er formeel 'niet van is'. Het Rijk faciliteert, de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Hij kent het mantra van de decentralisaties. Maar verdorie, hij kan toch niet vanaf de zijlijn blijven toekijken?!

Wanneer het kabinet demissionair is, besluit hij dat het ditmaal anders moet. Hij weet hoe de aanpak is ingericht, kent het principe van interdepartementaal gedeelde verantwoordelijkheid voor een gedecentraliseerd stelsel, maar kent ook de kritieken erop, de klachten over versnippering en de roep van organisaties in de uitvoering om meer coördinatie. We kunnen blijven uitleggen dat dat nu eenmaal is hoe het in Nederland is, zo denkt hij, maar wie gaat dan staan voor die vrouwen en kinderen die zich onveilig voelen in hun eigen huis? Laat mij dat dan maar zijn. Gedurende de formatieonderhandelingen neemt hij de verantwoordelijkheid voor de aanpak en trekt de coördinatie ervan naar zich toe. Het werkt: hij wordt aanspreekpunt voor de Kamer en boegbeeld in het publieke debat. Zijn nieuwe titel: 'Staatssecretaris tegen huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen'.

In dit scenario ligt de (eind)verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen bij één (nog aan te wijzen) bewindspersoon. Het betreffende ministerie ontwikkelt het beleid en geeft sturing aan de implementatie ervan door decentrale overheden en maatschappelijke organisaties, en waar nodig de andere vakdepartementen. Voor decentrale overheden en maatschappelijke organisaties is duidelijk waar zij moeten aankloppen als het op de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

aankomt: de bewindspersoon, vertegenwoordigd door diens ministerie, is aanspreekpunt. Er is intensieve samenwerking met de andere ministeries gezien het interdepartementale karakter van de opgave, maar duidelijk vastgelegd is welk ministerie het voortouw heeft bij de aanpak daarvan en daarop aanspreekbaar is. De verantwoordelijke bewindspersoon en diens ministerie profileren zich daar ook op, zijn zichtbaar op de thematiek om de bestrijding van deze vormen van geweld ook op die manier te bevorderen.

Dat zijn de uitgangspunten van dit eerste scenario. Voor wat betreft hoe daarvoorts concreet invulling aan gegeven wordt, is nog allerlei variatie mogelijk. Zo kunnen monitoring en evaluatie nog op verschillende manieren worden vormgegeven. Voor de hand ligt dat het ministerie de kaders bepaalt omdat die zullen liggen in het verlengde van het ontwikkelde beleid. Maar dat kan – net als de ontwikkeling van dat beleid trouwens – in meer of mindere mate in samenspraak met actoren uit de uitvoering gebeuren. Voor het vervolgens uitvoeren van de monitoring- en evaluatietaken moet worden bepaald wie daarvoor verantwoordelijk wordt gemaakt: is dat het ministerie zelf, een of meerdere actoren uit de uitvoering, of een onafhankelijke (kennis)instelling of onderzoeksbureau? De monitoring en evaluatie door het ministerie laten doen betekent dat het ministerie goed zicht krijgt op de aanpak, maar brengt het risico van 'de slager die zijn eigen vlees keurt' met zich mee. Belangrijk in ieder geval is dat het ministerie verantwoordelijk is voor opvolging van dat wat volgt uit monitoring en evaluatie.

In dit scenario waarin één bewindspersoon verantwoordelijk is, kan ook nog gevarieerd worden voor wat betreft de reikwijdte van diens verantwoordelijkheid: is de bewindspersoon lijk verantwoordelijk voor huiselijk geweld, kindermishandeling én geweld tegen vrouwen, of voor één beleidsterrein in het bijzonder? In de Belgische en Spaanse voorbeelden hebben we gezien dat wordt gekozen voor een bewindspersoon met een specifieke focus op gendergerelateerd geweld en dat doen ligt in lijn met de aanbevelingen van GREVIO. De onlosmakelijke verbondenheid tussen de drie vormen van geweld die in het tweede hoofdstuk aan bod kwam, maakt een integrale verantwoordelijkheid juist meer voor de hand liggend.

Een volgende vraag is bij welke bewindspersoon en daarmee welk ministerie de verantwoordelijkheid terecht zou moeten komen: is dat bij VWS, de zorgkolom, of JenV, de justitieketen? Dat is een keuze die ertoe doet – zeker in dit scenario waarin de verantwoordelijk bewindspersoon ook het gezicht van de aanpak is. De vraag is niet alleen procedureel of juridisch, maar ook inhoudelijk en strategisch: wat zou het beeld van de aanpak moeten zijn? Lezers zullen bij dit scenario misschien moeten denken aan de voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid die zich reeds publiekelijk hard maakte voor de strijd tegen femicide. Kernverschil tussen haar optreden en de bewindspersoon in dit scenario is echter dat in dit scenario wordt vastgelegd 'wie ervan is', en dat niet langer afhankelijk is van persoonlijke betrokkenheid bij en bevlogenheid van een bewindspersoon. Zo kan de politieke aandacht ook op langere termijn worden geborgd, een expliciete wens van veel van de betrokkenen die we gesproken hebben, en in lijn met de verankering in wetgeving en instituties die zowel voor de Belgische als Spaanse aanpak kenmerkend was.

Dit scenario voorziet in de behoefte van betrokkenen een duidelijk aanspreekpunt te hebben voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Het wordt duidelijk wie

waarvan is, en zo ontstaat aanspreekbaarheid op de aanpak waar die nu ontbreekt. Dat die duidelijkheid wordt gecreëerd door centralisering, zou op gespannen voet kunnen komen te staan met de decentrale autonomie van gemeenten. Belangrijk is dat de landelijke coördinatie de decentrale uitvoering niet in de weg komt te staan, maar die juist meer dan nu faciliteert. De inkijk in de Belgische en Spaanse aanpakken die het vorige hoofdstuk heeft gegeven, maakt duidelijk dat ook in een gedecentraliseerd stelsel gecentraliseerde coördinatie kan worden vormgegeven, en biedt inspiratie ten aanzien van hoe een faciliterende centrale verantwoordelijkheid eruit kan zien. Zie bijvoorbeeld hoe in België gewestelijke plannen logisch voortvloeien uit het nationale actieplan dat de toon zet, en hoe in Spanje onder de staatssecretaris voor Gelijkheid en Tegen Gendergeweld de Overheidsdelegatie voor Gendergeweld het werk van de lokale eenheden in de autonome gemeenschappen bevordert.

Figuur 2 – Scenario 1 samengevat

Integraal	Specifiek	Of de bewindspersoon van alle drie dan wel van een van de drie vormen van geweld is, is een keuze die in dit scenario bewust moet worden gemaakt.
Centraal	Decentraal	Centralisering van verantwoordelijkheid is het kernaspect van dit scenario waarin coördinatie van de aanpak bij het Rijk komt te liggen.
Zorg	Justitie	Of de bewindspersoon uit de zorgkolom dan wel justitieketen afkomstig is, is een keuze die in dit scenario bewust moet worden gemaakt.
Overheid	Maatschappij	Voor coördinatie is de overheid aan zet, maar in implementatie en mogelijk ook monitoring en evaluatie spelen naast decentrale overheden ook maatschappelijke organisaties een belangrijke rol.
Juridische vastlegging	Praktijkvorming	Dat het mandaat van de verantwoordelijk bewindspersoon wettelijk wordt verankerd, is uitgangspunt van dit scenario.
Tijdelijk	Blijvend	Met de wettelijke verankering van verantwoordelijkheden is dit scenario erop gericht voor langere tijd stabiliteit te creëren in de aanpak.

Implicaties voor de praktijk

Keuze voor dit scenario heeft verschillende implicaties voor de praktijk. Allereerst vereist het een specifiek soort momentum: het is alleen haalbaar bij een kabinetswisseling en in een periode waarin er voldoende politieke en maatschappelijke aandacht is voor de thematiek. Cruciale vraag bij keuze voor dit scenario is dan ook of de tijd ervoor rijp is. Wanneer inderdaad een nieuwe portefeuille wordt gecreëerd, betekent dat vervolgens dat de aangestelde bewindspersoon over doorzettingsmacht en budgetrecht zal beschikken. Hoeveel ruimte en middelen er in de praktijk daadwerkelijk zullen zijn, hangt af van het type bewindspersoon dat wordt benoemd. Een minister neemt deel aan de ministerraad en heeft daarmee substantiële invloed op politieke besluitvorming. Een minister *van* beschikt over een eigen ambtelijke organisatie, waar een minister *voor* of programmaminister geen ministerie heeft en daardoor doorgaans minder slagkracht. De keuze voor het type bewindspersoon bepaalt dus mede hoe dit scenario zich in de praktijk zal ontvouwen.

Aan dit scenario zijn relatief hoge transactiekosten verbonden, kosten die gepaard gaan met de overgang van het huidige stelsel naar de instelling van een verantwoordelijk bewindspersoon. Deze kosten moeten worden meegewogen bij keuze voor dit scenario. In dit geval gaat het onder meer om het moeten herverdelen van mandaat: bevoegdheden die aan de nieuwe bewindspersoon worden

toegekend, moeten worden overgedragen vanuit bestaande portefeuilles van andere bewindspersonen. Dat de thematiek momenteel verspreid is over meerdere ministeries, maakt het invullen van het mandaat tot een complexe puzzel. Daarnaast brengt de komst van een nieuwe bewindspersoon institutionele verschuivingen met zich mee. Er wordt een nieuwe actor geïntroduceerd op het speelveld en dat vraagt om herijking van verhoudingen, een periode van gewenning en de opbouw van politiek en ambtelijk draagvlak. Daarnaast zijn er ook de transactiekosten die gemaakt moeten worden voor het opzetten van een nieuw ministerie met eigen huisvesting en personeel. In de praktijk betekent dit vaak een grootschalige herschikking van ambtenaren vanuit meerdere – in dit geval drie – bestaande ministeries.

Daarnaast verlegt dit scenario het huidige stelsel op verschillende manieren. Het introduceert centralisering en dat zal van invloed zijn op de verhoudingen binnen het bestaande, decentrale stelsel. Dat één bewindspersoon als aanspreekpunt fungeert en eindverantwoordelijk is wanneer iets misgaat, maakt aannemelijk dat diegene meer invloed zal willen uitoefenen op de (decentrale) uitvoering. Ook de dynamiek tussen ministeries verandert ermee. De komst van een aparte bewindspersoon kan ertoe leiden dat andere bewindspersonen, nu gedeeltelijk, gedeeld verantwoordelijk, zich minder betrokken gaan voelen. Het kan ook leiden tot spanningen over de afbakening van verantwoordelijkheden aangezien de thematiek sterk verweven is met andere thematiek verspreid over de departementen. Dit scenario brengt tot slot meer blijvende aandacht voor de thematiek tot stand, maar blijft toch gebonden aan de duur van een kabinet, wat maakt dat de geïntensiveerde aandacht in de praktijk alsnog tijdelijk kan zijn. Bij een nieuwe formatie kunnen portefeuilles zo weer herschikt worden. Wel zal de benoeming van een bewindspersoon met verantwoordelijkheid voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in ieder geval (internationaal) onderstrepen dat Nederland dit thema prominent op de agenda plaatst.

5.3 Een stuwende kracht van buitenaf

Meerdere incidenten van huiselijk geweld afgelopen weken in het nieuws maken duidelijk dat de aanpak daarvan gewoon écht beter moet. De Kamer springt erbovenop en pleit voor een externe aanjager die zich daar maar eens tegenaan moet gaan bemoeien. Heilige huisjes omverschoppen, lawaai maken – ook (of juist) als anderen daar niet op zitten te wachten. Om die externe aanjager in positie te brengen komt er een wet die de opdracht van de regeringscommissaris huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen omschrijft.

De regeringscommissaris bezint zich op haar opdracht. Ze moet de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen onder de aandacht brengen, steviger coördineren en verbeteringen doorvoeren waar nodig. Maar waar begint ze op dit speelveld met al zoveel partijen? Ze voelt zich vooral nóg een partij die aan tafel wil zitten en het is daar al zo druk. Maar ze is aangesteld om buiten de gebaande paden te treden en dat zal ze doen ook. Eenmaal aan tafel gaat ze niet op in de drukte, maar zijn alle ogen op haar gericht. Zij heeft een opdracht en zal die uitvoeren.

De kern van dit scenario is dat gebruik wordt gemaakt van *de kracht van buitenaf*. Een externe aanjager brengt energie in de aanpak en kan aan de verbetering van de coördinatie daarvan werken zonder dat een eigen voorgeschiedenis of achterban dat in de weg staat. De coördinatie van de aanpak

komt gedurende een vastgestelde termijn, maar tijdelijk bij deze externe aanjager te liggen. Een blijvende buitenboordmotor instellen kan in theorie ook, maar de kracht van buitenaf zal daarbij op een gegeven moment wel afnemen omdat de externe aanjager wordt geïnstitutionaliseerd, onderdeel wordt van het veld. Een manier om dit te voorkomen, maar toch de aandacht voor de thematiek te borgen is door de rol van externe aanjager structureel in te regelen, maar de betreffende functionaris tijdelijk aan te stellen.

Wij gebruiken bewust het neutrale 'externe aanjager' om dit scenario mee te omschrijven. Dit omdat daarvoor verschillende vormen kunnen worden gekozen: een *regeringscommissaris* zoals in het verhaal hierboven, maar ook een *nationaal coördinator* is denkbaar. Bij het kiezen van de vorm moet worden gelet op waar de verantwoordelijkheid wordt belegd, en of de gekozen vorm de onafhankelijkheid van positie creëert die een externe aanjager nodig heeft om effectief te zijn. Wordt de externe aanjager aangesteld door de regering, dan is duidelijk dat de regering ook op diens werk kan worden aangesproken. Wordt daarvoor juist een maatschappelijke actor geactiveerd, dan kan dat bijvoorbeeld als voordeel hebben dat die nauwer bij de uitvoering betrokken is en daardoor beter zicht heeft op wat nodig is. Het is in dit essay al vaker benoemd: er zijn bij de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen veel partijen betrokken. Uit de gesprekken kwam naar voren dat het daarom niet wenselijk is een nieuw gremium op te richten voor de coördinatie ervan; dat zou vooral nog meer bestuurlijke drukte creëren. De relevante vraag voor dit scenario is dan of het mogelijk is de rol van externe aanjager te beleggen bij een reeds bestaand gremium.

Coördinatie is de voornaamste verantwoordelijkheid van de externe aanjager; voor implementatie blijven decentrale overheden en maatschappelijke organisaties de aangewezen partijen. De externe aanjager brengt de partijen bij elkaar, houdt zicht op de voortgang en wijst indien nodig (en soms publiekelijk) op zorgwekkende, geografische verschillen. Dit is een parallel met de Belgische aanpak, waarin het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen verantwoordelijk is voor de coördinatie. De aanjager is, net als dat instituut, wettelijk bevoegd om onderzoek te verrichten, aanbevelingen te doen en een netwerkstructuur uit te werken met de verschillende betrokken partijen.

Dit scenario maakt mogelijk dat wanneer decentraal onvoldoende aandacht wordt besteed aan landelijk ontwikkeld beleid, de externe aanjager hierover het gesprek aangaat met de betreffende decentrale actoren. Monitoring en evaluatie organiseert de externe aanjager zelf, want dat is hoe de externe aanjager ontwikkelingen ten aanzien van en knelpunten in de aanpak signaleert. Op deze wijze kan de externe aanjager *evidence-based* sturend optreden. Of de externe aanjager dat doet voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling én geweld tegen vrouwen of zich juist richt op een specifiek onderdeel daarvan; en of de externe aanjager dat (vooral) doet vanuit zorg- of justitieperspectief; is aan de externe aanjager om te bepalen. De opdracht van de externe aanjager wordt wettelijk verankerd om daaraan stevigheid te geven, maar laat ruimte voor de externe aanjager om die naar eigen inzien en naar aanleiding van eigen bevindingen over wat nodig is in de aanpak, in te vullen.

Figuur 3 – Scenario 2 samengevat

Integraal	Specifiek	Onbepaald omdat het aan de externe aanjager is om te bepalen waar de nadruk op ligt.

Centraal	Decentraal	Met het beleggen van de coördinatie bij de externe aanjager ontstaat een centraal aanspreekpunt binnen de aanpak.
Zorg	Justitie	Onbepaald omdat het aan de externe aanjager is om te bepalen waar de nadruk op ligt.
Overheid	Maatschappij	Ten aanzien van de positionering van de externe aanjager dient een strategische afweging te worden gemaakt: een overheidsactor als aanspreekpunt nabij of een maatschappelijke actor op onafhankelijke afstand?
Juridische vastlegging	Praktijkvorming	De positie van de externe aanjager wordt verankerd door diens opdracht wettelijk vast te leggen.
Tijdelijk	Blijvend	Om een effectieve kracht van buitenaf te kunnen zijn wordt de externe aanjager voor een vastgestelde termijn aangesteld. Daarbij kan de rol wel structureel zijn ingeregeld.

Implicaties voor de praktijk

Dit scenario vereist dat er een persoon wordt aangesteld als externe aanjager die met ruime bestuurlijk ervaring in staat is om verschillende perspectieven en belangen met elkaar te verbinden. De bedoeling is dat deze aanjager geen politieke functie vervult, maar juist boven de partijen staat en het algemeen belang centraal stelt. Ook dient de externe aanjager een opdracht uit te voeren die zich over een of meerdere kabinetsperiode(s) uitstrekt zodat meer duurzaamheid en structurele aandacht voor de aanpak wordt geborgd.[73] De keuze voor de juiste persoon is in dit scenario dan ook cruciaal: de aanjager moet breed geaccepteerd worden binnen het speelveld en voldoende gezag en vertrouwen genieten. De effectiviteit van de externe aanjager hangt sterk samen met diens persoon. Daarnaast is het dus van belang dat de externe aanjager een duidelijke opdracht meekrijgt en beschikt over voldoende middelen om de rol goed te kunnen vervullen.

De opdracht en bijbehorend mandaat van de externe aanjager dienen duidelijk te worden vastgelegd. In de praktijk blijkt echter dat aan de functie van externe aanjager soms beperkte doorzettingsmacht wordt toegekend. Hoewel de aanjager signalen agendeert en adviezen uitbrengt, blijft de beslissingsbevoegdheid bij de bewindspersoon vanuit dienst ministeriële verantwoordelijkheid. Dit maakt de verhouding bewindspersoon-externe aanjager onevenwichtig, hoe zorgvuldig het proces ook wordt ingericht.[74] Daarnaast is het een relatief eenzame positie. De externe aanjager wordt aangewezen, opereert onafhankelijk en legt geen politieke verantwoording af. Hierdoor bestaat het risico dat de externe aanjager aan legitimiteit inboet.

Ook aan dit scenario zijn verschillende transactiekosten verbonden die gepaard gaan met de overgang van het huidige stelsel naar het hebben van een stuwende kracht van buitenaf. Net als in het scenario waarin een bewindspersoon wordt aangesteld, geldt dat de introductie van een nieuwe actor in het speelveld vraagt om herijking van onderlinge verhoudingen, een periode van gewenning en de opbouw van draagvlak. Daarbij komen ook hier kosten kijken zoals voor het regelen van financiering, huisvesting en personele ondersteuning. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er in het veld een voorkeur is voor het niet toevoegen van een nieuwe actor, maar voor aansluiting bij een bestaand

[73] Schram, J., H. den Uijl & M. van Twist (2021). *Actuele kwestie, klassieke afweging. Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid.* Den Haag, NSOB.
[74] Schram, J., H. den Uijl & M. van Twist (2021). *Actuele kwestie, klassieke afweging. Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid.* Den Haag, NSOB.

gremium. Tegelijkertijd is er geen concreet voorstel naar voren gekomen waar de rol van externe aanjager dan kan worden belegd. Mocht een bestaande organisatie zich bereid tonen, dan moet rekening worden gehouden met dat de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen een dusdanig omvangrijk thema is dat dit mogelijk ten koste zal gaan van andere thematiek nu prioritair binnen die organisatie. Concurrentie om aandacht en capaciteit kan een transactiekost van dit scenario zijn.

Ook dit scenario verlegt het huidige stelsel op verschillende manieren. De externe aanjager fungeert vanaf nu als centraal aanspreekpunt, wat de huidige verhoudingen met decentrale overheden zal veranderen. De externe aanjager kan immers ook op lokaal niveau thema's agenderen en knelpunten en kansen binnen de aanpak onder de aandacht brengen. De meerwaarde van een externe aanjager is dat er structurele aandacht voor het onderwerp wordt georganiseerd en er continue invloed wordt uitgeoefend op het beleid. Tegelijkertijd blijft het hierboven geconstateerde risico gelden, dat de externe aanjager mogelijk over onvoldoende doorzettingsmacht beschikt om daadwerkelijk verschil te maken, omdat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de bewindspersoon ligt vanuit dienst ministeriële verantwoordelijkheid.

5.4 Het bestaande assertiever benutten

Maar dat past toch helemaal niet in Nederland, zo'n 'coordinating body'? Een ambtenaar van een van de verantwoordelijke ministeries leest nogmaals het verslag van GREVIO door, maar blijft bedenkelijk kijken. Hoe zou dat er dan uit moeten zien in de Nederlandse gedecentraliseerde context? GREVIO meent dat er geen coördinatie is in de aanpak, maar die is er wel degelijk. VWS, JenV en OCW trekken daarin gezamenlijk op, met VWS als coördinerend ministerie. Wat zou een extra landelijk coördinerend orgaan daar nog aan kunnen toevoegen? Zorgt dat niet alleen maar voor meer bestuurlijke drukte? Nee, dat is niet waar de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen mee geholpen is. Het gaat niet om het inrichten van iets nieuws, maar om het bestaande assertiever te benutten. Want dat het beter kan, daar is ook bij haar geen twijfel over.

Ze stelt een werkgroep in met ambtenaren van de verschillende ministeries om – samen met ketenpartners, de decentrale overheden en maatschappelijke organisaties – de verbeterpunten in kaart te brengen. De verbeterpunten worden een concrete actielijst die onder coördinatie van VWS wordt afgewerkt. Tevreden kijkt ze twee jaar later naar hoe de punten door verschillende betrokkenen zijn opgepakt. De betrokkenheid die er al was in de aanpak, is gebleven en dat wat er al was, staat nu sterker dan toen ze begon. Ze heeft er geen spijt van dat ze de aanbeveling van GREVIO naast zich neer had gelegd, maar het vooral als kans had gezien om het bestaande te versterken.

Dit scenario is anders dan de voorgaande twee omdat hierin de structuur van de bestaande aanpak overeind blijft en daarvoor incrementele in plaats van fundamentele wijzigingen worden voorgesteld. De aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in Nederland zoals die nu wordt gecoördineerd, geïmplementeerd, gemonitord en geëvalueerd is vertrekpunt. Vervolgens wordt op basis van geuite kritieken van gesprekspartners op de huidige aanpak gekeken naar hoe die coördinatie, implementatie, monitoring en evaluatie versterkt kunnen worden. Zo maken we aan de hand van ons onderzoek een eerste inventarisatie van de verbeterpunten zoals de ambtenaar in de tekst hierboven dat ook doet (en die daarna omzet in acties):

- *Versterk de centrale coördinatie* Omdat versterking van het bestaande uitgangspunt van dit scenario is, blijft de aanpak in dit scenario decentraal – zeker daar waar het op implementatie ervan aankomt. De coördinatie wordt echter sterker centraal ingevuld door de stelselverantwoordelijkheid van VWS die al geldt, als aangrijpingspunt te nemen. VWS zet zich sterker in en profileert zich meer als coördinerend ministerie. Dat is coördinatie in de zin van overzicht houden, maar ook in de zin van sturen. Uit ons onderzoek blijkt onvoldoende hoe VWS momenteel invulling geeft aan deze rol. Tegelijkertijd lijkt JenV, mede door de actieve inzet van de voormalig staatssecretaris, in de praktijk een voortrekkersrol te vervullen. Dit leidt tot verwarring in het veld over wie regie voert. Voor zowel VWS als alle betrokken partijen is het van belang dat de coördinerende rol van VWS duidelijker en zichtbaarder wordt neergezet. Tegelijkertijd geldt dat VWS daarvoor ook de ruimte gegund moet krijgen van de andere organisaties betrokken bij de aanpak.
- *Verbeter de afstemming tussen en binnen VWS, JenV en OCW* Tijdens het onderzoek werd herhaaldelijk gewezen op de versnippering binnen de Rijksoverheid als het gaat om de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Voor betrokkenen in het veld is vaak onduidelijk welk ministerie waarvoor verantwoordelijk is en met wie binnen de ministeries contact op kan worden genomen. In het verlengde van het vorige punt kan VWS als coördinerend ministerie een centrale rol vervullen in de verheldering daarvan, namelijk door als aanspreekpunt namens de Rijksoverheid te fungeren voor ketenpartners.
- *Richt een structurele monitoring- en evaluatiefunctie in*
  In het huidige stelsel is het nodig om de monitoring en evaluatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen te verstevigen. Er is nu onvoldoende zicht op de landelijke stand van zaken en het is lastig de effectiviteit van de aanpak te beoordelen. Het is noodzakelijk dat monitoring en evaluatie structureel worden belegd en vormgegeven. In het volgende scenario werken we hiertoe verschillende opties uit. Indien een bestaand gremium wordt aangewezen, dan is het nodig het beschikbare budget daarvoor passend te maken.
- *Meer structurele middelen voor de uitvoering*
  Voor financiering zijn organisaties die een cruciale rol hebben in de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen nu afhankelijk van met name gemeenten. In de praktijk betekent dat voor organisaties zoals Veilig Thuis, de Centra voor Seksueel Geweld en organisaties in de jeugdzorg financiering continu onder druk staat en zij met alle gemeenten waarin zij actief zijn hierover apart het gesprek aan moeten gaan. Het maakt de structuur kwetsbaar. Hierin speelt ook mee dat gemeenten bezuinigen op Wmo en jeugdzorg omdat het Rijk snijdt in de financiering van gemeenten (ravijnjaar 2026). Keuzes op Rijksniveau werken hier scherp in door. Hoewel in alle scenario's extra structurele middelen voor de uitvoering nodig zijn, benoemen we dit expliciet alleen in dit scenario omdat de noodzaak ervan hier het meest concreet en urgent is. Deze onzekerheid ten aanzien van financiering wordt in dit scenario verholpen door meer structurele middelen voor de uitvoering te organiseren.

Het doorvoeren van deze verbeterpunten maakt dat de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen '2.0' de volgende accenten heeft:

Figuur 4 – Scenario 3 samengevat

Integraal	Specifiek	Integraliteit, de verwevenheid tussen de verschillende vormen van geweld, is nog altijd uitgangspunt van de aanpak. Daarbij wordt niet uit het oog verloren dat geweld óók gendergerelateerd is. Het plan van aanpak *Stop Femicide!* heeft dat bewustzijn onder ketenpartners gecreëerd en daarop wordt regelmatig gezamenlijk teruggepakt.
Centraal	Decentraal	Met de decentralisaties als uitgangspunt is de aanpak – en dan in het bijzonder de implementatie – nog altijd decentraal. De centrale coördinatie is wel versterkt en ook monitoring en evaluatie zijn gecentraliseerd.
Zorg	Justitie	Met VWS als coördinerend ministerie is de nadruk nu meer op zorg, waar die eerder in het midden bleef of – gedreven door incidenten of de bevlogenheid van individuele bewindspersonen –bij justitie leek te liggen.
Overheid	Maatschappij	Net als eerder is de aanpak nog altijd een coproductie van overheids- en maatschappelijke actoren. De coördinatie is wel nadrukkelijker bij VWS als overheidsactor komen te liggen.
Juridische vastlegging	Praktijkvorming	De coördinerende verantwoordelijkheid van VWS en de implementatieverantwoordelijkheden in de keten waren eerder vrijblijvend, maar zijn nu beter vastgelegd. Datzelfde geldt voor monitoring en evaluatie: verantwoordelijkheid daarvoor is expliciet belegd.
Tijdelijk	Blijvend	Korte looptijden van programma's zijn ingeruild voor langjarige initiatieven.

Implicaties voor de praktijk

Dit scenario bouwt voort op de bestaande praktijk en doet daarmee recht aan reeds gezette stappen. Tegelijkertijd kan kiezen voor dit scenario de indruk wekken bij partijen in het veld dat er niets wordt gedaan met de inmiddels herhaaldelijk geuite kritieken. Die indruk is niet terecht: dit is niet niets doen; het bestaande assertiever benutten vraagt om gerichte actie. Belangrijk in dit scenario is daarom om ook zichtbaar te gaan maken hoe verbeteringen worden gerealiseerd. Dit scenario zorgt niet voor wezenlijke structurele veranderingen, maar binnen de bestaande structuren en verhoudingen wordt het 'volume' opgedraaid: het bestaande gaat zodoende anders werken.

De transactiekosten die bij dit scenario horen, zijn van een andere orde dan die van voorgaande twee scenario's omdat wordt voortgebouwd op wat al is. Toch is dit scenario zeker niet 'gratis'. Een van de belangrijkste verbeterpunten betreft immers de wijze van financiering. Hoewel in alle scenario's meer structurele middelen voor de uitvoering nodig zijn, komt dit punt in dit scenario het meest urgent en concreet naar voren. Goed mogelijk is dat binnen de bestaande structuur andere financieringsmethodes nodig zijn om die structurele bekostiging waar te maken.

'Nieuw' is hier ook dat het spel binnen de bestaande structuren en verhoudingen scherper gespeeld wordt. Dat zal voor partijen een verandering betekenen, die ook met zich meebrengt dat de gegroeide modus en de stabiliteit daarin wordt opgeschud. Dat zorgt in ieder geval op de korte termijn voor conflicten en spanningen, die productief gemaakt zullen moeten worden. Partijen zoeken

scherpte op, zonder elkaar te verliezen. Dat vraagt energie en inzet, en het vermogen om (tijdelijk) discomfort te verdragen.

Een ander belangrijk punt voor de overgang naar dit scenario is hoe de versterking van de coördinerende rol van VWS tot stand komt. Dit vereist politieke en bestuurlijke afspraken over de samenwerking met JenV, OCW en de VNG. Een grotere regierol voor VWS brengt een groter afbreukrisico met zich mee en andere partijen zullen deze rol aan VWS moeten gunnen. Dit vraagt om open gesprek over onderlinge rolverdeling.

In dit scenario is tot slot ook de inrichting van een structurele monitorings- en evaluatiefunctie van belang. In het volgende scenario gaan we daar uitgebreider op in.

5.5 Een onafhankelijke beoordelaar (met enige doorzettingsmacht)

Wat weten we nog veel niet... Een onafhankelijke beoordelaar is gevraagd te kijken naar hoe het in Nederland staat met de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Het zijn vormen van geweld die überhaupt al lastig meetbaar zijn omdat ze achter de voordeur plaatsvinden – meldingen zijn slechts het topje van de ijsberg. En afgezien van rapporten van het CBS en het Verwey-Jonker Instituut blijkt er maar weinig te zijn waar hij op kan voortbouwen. Onderzoek dat de lading dekt en structureel wordt uitgevoerd, ontbreekt. Hij moet de monitoring en evaluatiesystematiek dus vanaf nul gaan inrichten.

Hij besluit daarop ieder jaar een 'Staat van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen' uit te brengen. Zo wil hij niet alleen meer inzicht in de problematiek, maar ook (of vooral) impact op de aanpak hebben. Wanneer de eerste 'Staat' wordt gepubliceerd, is de Kamer in rep en roer. Als het op deze vormen van geweld aankomt, is eigenlijk één incident er al één te veel. Normaal gesproken reageerde de Kamer dan op incidenten die in de media breed werden uitgemeten, maar nu is er eindelijk onderzoek dat duidelijk maakt dat het in veel Nederlandse huizen onveilig is. Een pijnlijke conclusie, maar voor betrokkenen toch een stap vooruit: eindelijk iemand met zicht op het geheel en een basis om 'terug te praten' op de aanpak.

Dit scenario is anders dan de eerste drie omdat het niet gaat over de coördinatie en implementatie, maar specifiek over de monitoring en evaluatie van de aanpak. We kiezen er bewust voor daar een apart scenario over op te nemen omdat er op dit moment geen (structurele) monitoring en evaluatiesystematiek is in ingericht voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Nu wordt gewerkt met losse dataverzameling en onderzoeken die slechts beperkt aan elkaar worden gekoppeld en bovendien niet de lading van de aanpak dekken, waardoor het leer- en verantwoordingseffect ervan minimaal is.

Bovendien zijn in het Verdrag van Istanbul verplichtingen opgenomen ten aanzien van het verzamelen van gegevens en onderzoek (artikel 11). Het Verdrag vereist dat regelmatig statistische gegevens worden verzameld over huiselijk geweld, dat ook vaak kinderen treft, en geweld tegen vrouwen. Ook dient onderzoek naar deze vormen van geweld te worden georganiseerd, om hier meer kennis over te verzamelen, maar ook de doeltreffendheid van genomen maatregelen in kaart te brengen. Daarnaast moeten landen ernaar streven om de ontwikkeling van verschillende vormen van geweld te onderzoeken en hierover informatie publiekelijk beschikbaar te stellen. Ook de Europese richtlijn

ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld heeft aandacht voor monitoring en stelt dat er een infrastructuur moet zijn voor het verzamelen en publiceren van betrouwbare statistieken over geweld, met het oog op continue verbetering en verantwoording (artikel 44).

In navolging hiervan gaat dit scenario in op de inrichting van een structurele monitorings- en evaluatiefunctie voor de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Daar zijn verschillende opties voor mogelijk:

- Een optie is de monitoring- en evaluatiefunctie te beleggen bij een verantwoordelijk ministerie, zodat deze ook kan handelen naar aanleiding van de (eigen) monitor. Monitoring kan het ministerie voorts zelf uitvoeren of hiertoe opdracht verlenen aan een actor uit de keten, onafhankelijk kennisinstituut of onderzoeksbureau. Evaluatie dient het ministerie in ieder geval extern te beleggen daar waar het ook zelf verantwoordelijk is voor de coördinatie van de aanpak, zoals in het eerste scenario; dit om eventuele belangenverstrengeling te voorkomen. Het ministerie heeft er in deze optie aandacht voor dat de onderzoeken plaatsvinden, voert deze uit/treedt op als opdrachtgever en benut vervolgens de verkregen inzichten voor het actualiseren of bijstellen van beleid.
- Een andere optie is het extern beleggen van de monitoring- en evaluatiefunctie, namelijk bij de externe aanjager uit het tweede scenario. Monitoring en evaluatie kunnen door de externe aanjager zelf worden uitgevoerd of worden uitbesteed. De resultaten van de onderzoeken zet de externe aanjager in om specifieke thema's binnen de aanpak nadrukkelijker op de agenda te zetten en die vooruit te helpen. Dat de externe aanjager niet alleen voor coördinatie, maar ook voor monitoring en evaluatie verantwoordelijk is, helpt *evidence-based* sturen op de aanpak.
- Ook mogelijk is het wederom extern beleggen van de monitoring- en evaluatiefunctie, maar ditmaal niet bij de externe aanjager van de aanpak, maar bij een daarvoor ingerichte of aangewezen externe beoordelaar. De tekst aan het begin van deze paragraaf, waarin voor monitoring en evaluatie een nieuwe functie was gecreëerd en er jaarlijks een 'Staat van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in Nederland' werd uitgebracht, was daar een voorbeeld van. Daarvoor een nieuwe functie creëren is echter zeker niet noodzakelijk – en gezien de negatieve ervaringen van stakeholders met steeds weer nieuwe gremia, misschien zelfs onwenselijk. Er zijn in Nederland reeds verschillende instanties die als externe beoordelaar kunnen optreden. Zo heeft bijvoorbeeld de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen ervaring met evaluatiemethodieken die ook voor deze thematiek kunnen worden aangewend en neemt het College voor de Rechten van de Mens een vergelijkbare rol op voor het toezicht op de implementatie van het VN-verdrag Handicap. In 2021 heeft de Tweede Kamer bovendien al een motie aangenomen om te onderzoeken of de taken van de Nationaal Rapporteur kunnen worden uitgebreid met structurele aandacht voor geweld tegen vrouwen.[75]

[75] Tweede Kamer der Staten-Generaal (2021). *Motie van de leden Ellemeet en Kathmann*. 16 december 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 28 684, nr. 681.

Alhoewel er voor de inrichting dus verschillende mogelijkheden zijn, zijn er ook een aantal punten ten aanzien van monitoring en evaluatie die wat ons betreft naar aanleiding van dit onderzoek meer 'vaststaan':

- Omdat nu als problematisch wordt ervaren dat de monitoring en evaluatie bestaan uit losse onderzoeken die delen van de aanpak beslaan, maar daar geen geheeloverzicht van weten te creëren, zou die functie er in de toekomst juist moeten zijn om de opgave en aanpak daarvan integraal in beeld te brengen. Daarmee wordt bovendien rechtgedaan aan de verwevenheid tussen die deelonderwerpen die er, zoals veel gesprekspartners hebben benadrukt, 'in de echte wereld' ook is.
- Dat een integraal overzicht wordt gecreëerd van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen betekent ook dat daarbij data vanuit het zorg- en justitieperspectief worden gecombineerd.
- Om dat totaaloverzicht te kunnen creëren zal de monitoring- en evaluatiefunctie moeten worden gecentraliseerd ten opzichte van nu. Dat betekent echter niet dat decentrale actoren niet geactiveerd kunnen worden om daaraan bij te dragen, bijvoorbeeld door data vanaf nu op een specifieke manier te gaan verzamelen.
- Monitoring en evaluatie die kunnen maken dat er lering is in de aanpak, zullen van blijvende aard moeten zijn. Ook om effecten – positief of negatief – van de aanpak te kunnen zien is die permanentie van belang. Soms sorteren effecten zich immers pas op de lange termijn. Het inrichten van een blijvende monitoring- en evaluatiefunctie vereist in ieder geval het structureel beschikbaar stellen van middelen.

Figuur 5 – Scenario 4 samengevat

Integraal	Specifiek	Het creëren van totaaloverzicht is een belangrijk doel van de in te richten monitoring en evaluatiesystematiek omdat dat in de huidige aanpak wordt gemist.
Centraal	Decentraal	De problematische versnippering van de huidige monitoring en evaluatiesystematiek maakt centralisering daarvan noodzakelijk.
Zorg	Justitie	Data verzameld vanuit zorg- en justitieperspectief worden samengenomen om tot een integraal beeld van de aanpak te kunnen komen.
Overheid	Maatschappij	Er zijn verschillende opties voor wat betreft waar de monitoring en evaluatie van de aanpak wordt belegd – op grotere afstand van of juist dichterbij de coördinatie en implementatie van de aanpak.
Juridische vastlegging	Praktijkvorming	De opdracht die wordt gegeven aan de monitoring- en evaluatiefunctie kan vrijer of juist gerichter zijn.
Tijdelijk	Blijvend	Een blijvende monitoring- en evaluatiefunctie maakt leren (en bijsturen) in de aanpak mogelijk.

Implicaties voor de praktijk

Dit scenario vereist dat een monitorings- en evaluatiefunctie wordt ingericht, met een duidelijke onderzoeksopdracht en mandaat dat toegang tot relevante data en medewerking van betrokken partijen waarborgt. Het kan interessant zijn om te verkennen of deze functie kan worden ondergebracht bij een bestaand gremium, zoals bij de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld te-

gen Kinderen of het College voor de Rechten voor de Mens. Dit sluit aan bij de wens die in de gevoerde gesprekken nadrukkelijk werd uitgesproken, namelijk om niet weer een nieuw gremium op te richten.

De transactiekosten die samenhangen met het inrichten van deze functie liggen vooral in het beschikbaar stellen van financiële en personele middelen om de monitorings- en evaluatiefunctie daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Dat geldt ook wanneer de functie wordt ondergebracht bij een bestaand gremium, aangezien dit een aanvulling op bestaande taken betekent. Om te voorkomen dat het systeem '*garbage in, garbage out*' is, is het nodig om écht te investeren in een goede datastrategie. Daarnaast is het van belang om te bepalen hoe deze functie zich verhoudt tot reeds lopende onderzoeken en gegevensverzamelingen, zoals die van het CBS. Door het inrichten van een structurele monitoring- en evaluatiefunctie wordt invulling gegeven aan de verplichtingen uit het Verdrag van Istanbul en de Europese richtlijn, én ontstaat er beter inzicht in de effectiviteit van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen.

5.6 (N)iets te kiezen

De beschreven scenario's zijn vier voor de hand liggende vormen voor herinrichting van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen. Maar dat is niet de kern van de exercitie in dit hoofdstuk. Wat de scenario's heel duidelijk maken is hoe keuzes op verschillende van de door ons op basis van de documentstudie en gesprekken geïdentificeerde dimensies tot heel andere aanpakken leiden. Verschillende accenten maken heel andere arrangementen. En omdat we eerder al, in hoofdstuk drie, hebben laten zien dat elke dimensie een dilemma bevat, betekent dit ook dat elke keuze voor de versterking van het ene principe ten koste gaat van het andere. Er valt dus veel te kiezen, zowel op hoofdlijnen als in de uitwerking.

We hebben er bewust voor gekozen in dit hoofdstuk geen voorkeur uit te spreken voor een specifiek scenario of combinatie van scenario's. De inrichting van de aanpak is uiteindelijk namelijk een politieke keuze; het gaat hier immers om het afwegen van waarden. Elk van de geschetste scenario's is in principe voorstelbaar; de kernvraag is welke waarden leidend zijn bij de uiteindelijke keuze. Dit betreft waarden op het niveau van het vraagstuk zelf – komt de nadruk te liggen op zorg of juist straf? –, maar ook op het niveau van de staatsrechtelijke verhoudingen, zoals de verdeling tussen Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Het is nu aan de betrokken ministeries om samen met de ketenpartners te spreken en besluiten over hoe de coördinatie, implementatie, monitoring en evaluatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen in het vervolg vorm moet krijgen. De scenario's die we in dit hoofdstuk hebben geschetst, kunnen daarbij als denkrichtingen dienen. De scenario's sluiten elkaar trouwens niet uit: de scenario's kunnen voor onderdelen van de aanpak naast elkaar bestaan of worden gecombineerd door bepaalde elementen eruit te lichten. In het bijzonder het laatste scenario leent zich er goed voor om 'bovenop' andere scenario's te worden ingezet. Het hoeft dus zeker niet te gaan om het maken van één keuze, maar kan ook gaan om het selectief benutten van onderdelen die gezamenlijk bijdragen aan het verbeteren van de aanpak. Met de scenario's hebben we in ieder geval geprobeerd 'iets te kiezen' te geven.

Iets te kiezen hebben klinkt aantrekkelijk, maar is in dit geval niet vrijblijvend. Daarom hebben we de '(n)' aan het 'iets te kiezen' toegevoegd in de titel van dit essay. Dit als herinnering aan de maatschappelijke opgave waarwe het hierover hebben. Vrouwen die te maken krijgen met geweld hebben vaak letterlijk niets te kiezen en wordt in het meest fatale geval elke nadere keuze ontnomen. Niet als uitzondering, maar als dagelijkse praktijk. Daarom is er nu iets te kiezen, ten dienste van de mensen die niets te kiezen (meer) hebben.

Hoofdstuk 6. Ter afweging

Daar waar we in het vorige hoofdstuk 'iets te kiezen' wilden bieden, zonder enige voorkeur uit te spreken, nemen we in dit slothoofdstuk wel de ruimte om explicieter richting te geven. De gesprekken hebben namelijk duidelijk gemaakt dat er nu iets moet gebeuren. Niet kiezen is geen optie. Daarom willen we in dit laatste hoofdstuk op basis van ons onderzoek en onze bestuurskundige kennis over de governance van complexe vraagstukken een aantal afwegingen meegeven om diegene(n) die er over gaat(/gaan) op weg te helpen.

Het uitgangspunt van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen – ook van de scenario's die we hier hebben verkend – is en blijft dat een gezamenlijke aanpak nodig is om geweld effectief te kunnen bestrijden. Maar steeds weer is naar voren gekomen dat centrale coördinatie een voorwaarde is voor samenhang in de gezamenlijke uitvoering. En dan niet alleen de aanwezigheid van een coördinerende rol, maar ook de borging daarvan in juridische en organisatorische zin en voor de lange termijn. De huidige constellatie is volgens veel gesprekspartners te gefragmenteerd en een duidelijk aanspreekpunt ontbreekt. Sterkere verankering van coördinatie op landelijk niveau is nodig. Waar de coördinerende verantwoordelijkheid wordt belegd, maakt uit en daarvoor hoeft niet per se een nieuw orgaan worden opgericht. Binnen bestaande structuren zijn versterkingen denkbaar mits die met heldere taakafbakening gepaard gaan. De scenario's maken duidelijk dat bestaande organisaties daarvoor in aanmerking komen wanneer hun mandaat wordt versterkt. Daarmee wordt aangesloten bij de wens van velen om het bestuurlijke landschap niet verder te belasten met een nieuw gremium.

De samenwerking tussen de departementen wordt nu als onvoldoende effectief ervaren. Voor een duurzaam verbeterde aanpak is dan ook nodig dat de interdepartementale afstemming beter is dan nu. Dat betekent in de eerste plaats: samen aan tafel, met een gedeeld commitment om verantwoordelijkheden opnieuw te ijken. De huidige verdeling is op veel punten historisch gegroeid, zonder dat die tussentijds tegen het licht is gehouden. De gevolgen daarvan zijn voelbaar in de praktijk: gebrekkige afstemming aan de top vertaalt zich in onduidelijkheid in de uitvoering. Het pleidooi om de eindverantwoordelijkheid bij één bewindspersoon te beleggen is in dat licht voorstelbaar, maar zou dan gepaard moeten gaan met voldoende mandaat, bestuurlijke rugdekking en de 'gun' van de actoren in de keten.

Monitoring en evaluatie zijn nu onvoldoende verankerd. Het ontbreken van structurele en onafhankelijke evaluatie van de aanpak is een opvallende bevinding. Zonder een mechanisme dat zicht geeft op de effectiviteit van beleid, ontbreekt het fundament om bij te sturen. Evaluatie vraagt bovendien om onafhankelijkheid: wanneer beleidsverantwoordelijkheid en toetsing in dezelfde handen liggen, ontstaat het risico van partijdigheid of blinde vlekken. Het is daarom wenselijk om te kiezen voor een onafhankelijke beoordelaar met een duidelijk mandaat, voldoende middelen en toegang tot gegevens. Monitoring moet daarbij gekoppeld zijn aan concrete doelstellingen en in een gedecentraliseerd stelsel ruimte laten voor wederzijds leren tussen regio's en organisaties.

De financiële inrichting van de aanpak is eveneens een punt van zorg. De afhankelijkheid van lokale financiering maakt grensoverstijgende initiatieven kwetsbaar. Denk aan organisaties binnen de

jeugdzorg, maar ook aan Veilig Thuis en de Centra voor Seksueel Geweld. Het kan niet zo zijn dat deze organisaties die bovenregionaal opereren, afhankelijk zijn van incidentele bijdragen van individuele gemeenten. Dat leidt tot ongelijkheid in het aanbod en – belangrijker nog – tot ongelijkheid in de toegang tot hulp. Verschillende gesprekspartners wezen erop dat het in de praktijk uitmaakt waar een slachtoffer woont. Dat is moeilijk te verdedigen gegeven de ernst en urgentie van de problematiek. Meer structurele en bovenlokale financiering is daarom voorwaardelijk.

Een belangrijke inhoudelijke opgave blijft het verankeren van het inzicht dat huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen ook genderspecifieke problematiek is, een inzicht dat niet vanzelfsprekend zichtbaar is in bredere geweldsaanpakken. In België en Spanje is de genderspecifieke aanpak veel zichtbaarder dan in Nederland – alleen al doordat het in de portefeuille van een bewindspersoon expliciet wordt benoemd. Het hoeft niet per se om aparte institutionele inbedding te gaan, maar wel om duidelijke positionering in beleid en debat. Erkenning van genderverschillen en de gevolgen daarvan in gevallen van geweld dragen bij aan een gedeeld begrippenkader dat professionals sterkt in hun dagelijks werk. Betrokkenen geven aan dat dit besef op uitvoeringsniveau op veel plaatsen al aanwezig is, maar aan scherpte wint als het ook beleidsmatig explicieter wordt benoemd. Niet in de laatste plaats omdat het ook het maatschappelijk debat hierover (opnieuw) zal initiëren.

We realiseren ons dat 'bestuurlijke rommeligheid' in zekere mate onvermijdelijk en soms zelfs wenselijk is. Flexibiliteit geeft ruimte aan lokaal vakmanschap en maatwerk. Tegelijkertijd is het van belang dat de fundamenten stevig zijn: landelijke coördinatie, duidelijke taakverdeling, onafhankelijke monitoring en structurele financiering. Met dit essay beogen we richting te geven aan de besluitvorming over de invulling daarvan. De opgaven zijn groot en het is noodzakelijk dat nu keuzes worden gemaakt. Niet alleen in bestuurlijke zin, maar vooral met het oog op slachtoffers. Zij moeten kunnen rekenen op een toegankelijke, effectieve en samenhangende aanpak – ongeacht waar in Nederland zij wonen. De scenario's vormen daartoe de route, zoals GoogleMaps verschillende routes naar een bestemming aangeeft: het is nu aan de betrokkenen om hun route te kiezen, op basis van de voorkeuren die ze daarvoor hebben (inhoudelijk en in termen van transactiekosten). En dan op hoogst mogelijke (en toegestane) snelheid de route te aanvaarden!