

Handreiking aanpak stalking



Handreiking aanpak stalking



Regioplan, met medewerking van Philomenia Arissen
Amsterdam, 29 november 2023

© 2023 Regioplan, in opdracht van het ministerie van VWS

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inleiding



Een effectieve aanpak van stalking vraagt samenwerking van veel verschillende partijen, vanuit een gedeeld besef dat deze problematiek snel, sensitief en adequaat handelen vereist. De afgelopen maanden is door deze partijen¹ samengewerkt aan de voorliggende handreiking; een kader dat de basis beschrijft die nodig is om stalking effectief aan te pakken.

Dat is belangrijk. Stalking is een probleem dat te vaak ongezien blijft of door een gebrekkige samenwerking inadequaat wordt benaderd. Dit is ernstig, omdat stalking kan leiden tot geweld of zelfs tot moord. Vrouwen zijn verreweg het vaakst slachtoffer van ernstige stalking en moord als gevolg daarvan. Een effectieve aanpak van stalking hoort dan ook hoog op de agenda, nu het kabinet de aanpak van femicide als een van de speerpunten van de aanpak van gendergerelateerd geweld heeft benoemd.² De urgentie van de aanpak wordt verder onderstreept door recent onderzoek, waaruit blijkt dat controle en dwang een grote rol spelen bij (ex-)partnergeweld³; stalking is een geweldsvorm waarbij dit nadrukkelijk speelt, en verdient dus ook vanuit die invalshoek meer aandacht.

Deze handreiking vormt het begin van een effectieve(re) aanpak van stalking. Het is belangrijk dat de partijen die in de aanpak moeten samenwerken zich allemaal aan deze handreiking committeren. De aanpak van stalking is gebaat bij ingezette ontwikkelingen om de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de samenwerking tussen zorg en veiligheid daarbij te verbeteren; zoals de aanpak Veiligheid Voorop en alles wat met het programma Geweld hoort nergens thuis is ingezet. Dit wordt nu voortgezet vanuit het programma Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming. Maar stalking vraagt ook aandacht als apart thema, dat specifieke expertise en specifieke samenwerkingsafspraken vereist. Vanuit dat besef en met deze handreiking als basis, dienen partijen de komende tijd met elkaar te werken aan versterking van de aanpak van stalking.

1. Vertegenwoordigers van gemeenten/VNG, politie, Veilig Thuis, reclasseringsorganisaties, Vrouwenopvang, Openbaar Ministerie, Zorg- en Veiligheidshuizen, ervaringsdeskundigen, en de ministeries van WVS en JenV.

2. Brief van de staatssecretaris van WVS en de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer inzake de voortgang van de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling, 22-09-2023.

3. Steketee et al (2023). *Huiselijk geweld: een complex en hardnekkig probleem. Derde cohortstudie: resultaten van de aanpak partnergeweld en kindermishandeling* (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).



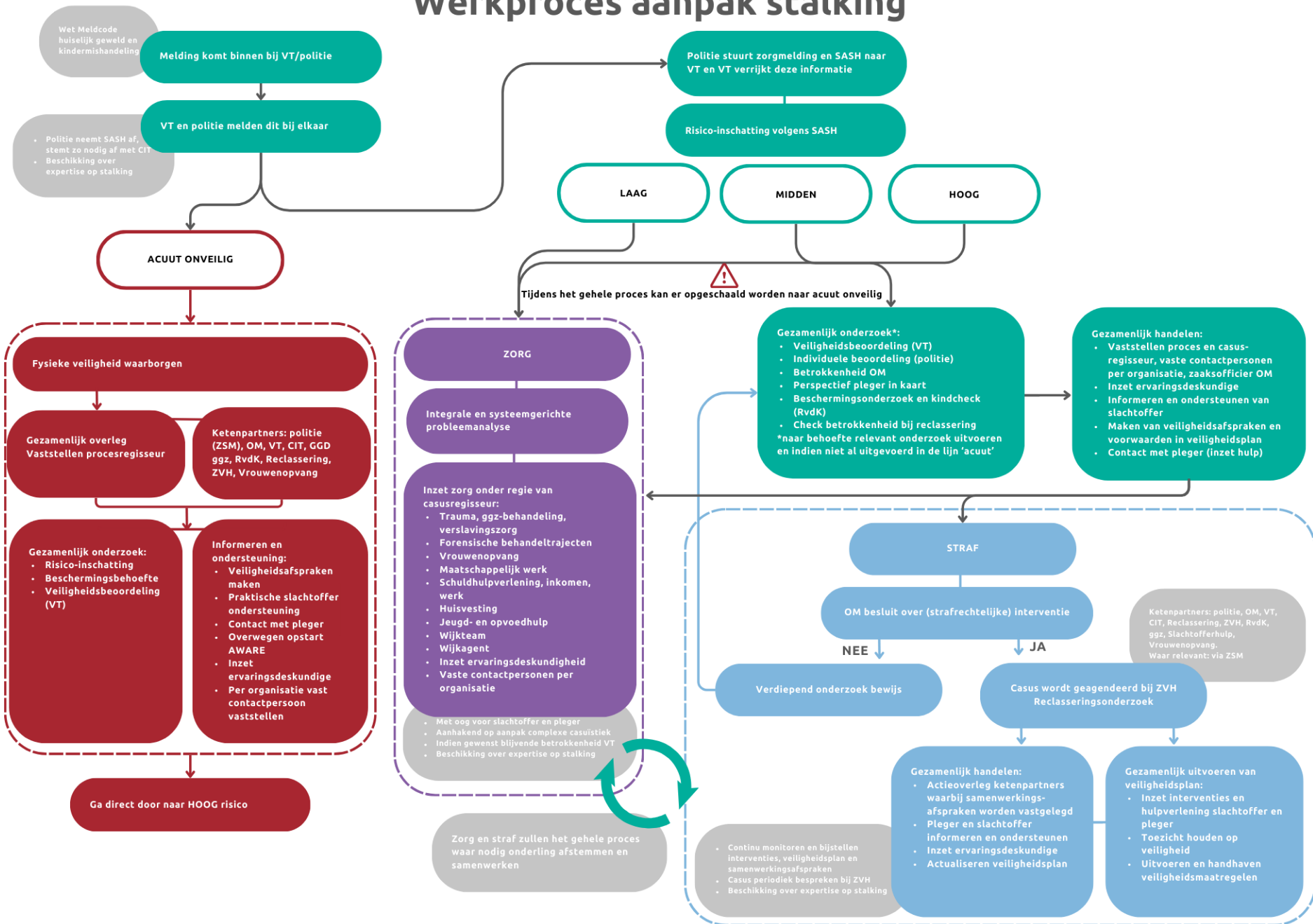
Deze handreiking richt zich op de aanpak van stalking vanaf de eerste melding. Dat betekent dat preventie, hoewel natuurlijk van groot belang, geen deel uitmaakt van deze handreiking. Ook het brede veld van plekken waar en partijen waardoor stalking kan worden gesignaleerd, blijft buiten beschouwing: daarvoor geldt de Wet Meldcode. Deze handreiking begint bij de melding die bij Veilig Thuis of de politie binnenkomt. Daarmee omvat deze handreiking dus niet alles wat partijen in de aanpak van stalking moeten doen; het beschrijft wat nodig is om vanaf het moment dat een signaal of melding binnenkomt, adequaat te handelen.

Hierna volgt eerst een visualisatie van het werkproces, met daarop volgend een reflectie op dat proces. Het werkproces bevat de stappen die doorlopen moeten worden om snel en adequaat te handelen op meldingen. Waar relevant wordt benoemd welke partij(en) een bepaalde stap moeten zetten; waar regio's daar zelf keuzes in kunnen maken, gebeurt dat niet. Die keuzeruimte is belangrijk: deze handreiking is niet vrijblijvend, het schetst de voorkeursvariant voor de aanpak van stalking. Op punten zal die aanpak echter regionaal nader ingevuld moeten worden, omdat het nodig is om aan te sluiten bij regionaal en zelfs lokaal gemaakte keuzes ten aanzien van de organisatie van zorg en veiligheid. Dat kan ook betekenen dat regio's ervoor kiezen om op punten af te wijken van de geschetste voorkeursvariant. Dat dient echter altijd beargumenteerd te gebeuren, waarbij wordt aangegeven hoe de afwijking niet ten koste gaat van de effectiviteit van de aanpak.

Naast een weergave van een reflectie op het werkproces bestaat deze rapportage uit:

- uitgangspunten voor de aanpak van stalking;
- een beschrijving van de randvoorwaarden die gelden voor een effectieve uitvoering;
- een beschrijving van aandachtspunten voor de verdere inrichting en uitvoering van de aanpak;
- een advies voor de implementatie.

Werkproces aanpak stalking



Werkproces: reflectie



Op de vorige pagina is het werkproces voor de aanpak van stalking opgenomen, dat is de uitkomst van een gezamenlijk proces waarin stapsgewijs met uitvoeringspartners aan deze handreiking is gewerkt. Wat er staat is in essentie niet nieuw, maar een ordening van elementen die al eerder zijn uitgedacht en ook deels al in de praktijk worden gebracht. Waarbij de vraag is opgeworpen wat dit werkproces nu specifiek maakt voor stalking: *“Is een groot deel van de stappen in dit werkproces niet sowieso nodig binnen de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (HGKM)?”* Het antwoord op deze vraag is tweeledig:

- Ja, de aanpak van stalking vereist dat de aanpak van HGKM in zijn algemeenheid op orde is, en als dat zo is, dan kan een groot deel van de stappen in het werkproces adequaat gezet worden.
- Nee, want de aanpak van stalking vraagt binnen elke stap een specifieke deskundigheid en alertheid, zonder welke het niet mogelijk is om het werkproces adequaat te doorlopen.

Samengevat: zonder een goed functionerende aanpak van HGKM is een effectieve aanpak van stalking niet mogelijk; maar een goed functionerende aanpak van HGKM is geen voldoende voorwaarde voor een effectieve aanpak van stalking.

Wat is er dan meer nodig? Binnen elke stap in het werkproces moet een lampje gaan branden bij signalen die kunnen wijzen op stalking, of als die signalen al bevestigd zijn. Want dan kunnen andere vervolgstappen nodig zijn. Dat begint al bij de politie, waar een melding herkend moet worden als een mogelijke stalkingssituatie; het zet zich voort bij de vragen die partijen elkaar moeten stellen tijdens overleg over de casus; de specifieke vorm van risico-inschatting met de SASH; de alertheid die gedurende het hele proces, ook tijdens het verlenen van hulp en het doorlopen van een strafrechtelijk traject, nodig is om te signaleren of een niet-acute situatie acuut wordt; enzovoorts. Dat betekent dat de beschrijving van het werkproces de eerste stap is. Aanvullend is het nodig om ook te beschrijven wat de problematiek van stalking vraagt van de invulling van elke stap. De uitwerking op de volgende pagina's is daar een eerste aanzet toe.

Uitgangspunten



Uitgangspunten zijn de kernwaarden die bijdragen aan de aanpak van stalking. Alle partners in de uitvoering verklaren bij de uitvoering vanuit deze uitgangspunten te werken.

- **Werken volgens de visie gefaseerd samenwerken aan veiligheid**

Eerst moet er gewerkt worden aan directe veiligheid aan de hand van een veiligheidsplan. Daarna kan er risico-gestuurde zorg worden geboden waarbij onder andere ingezet wordt op de aanpak van risicofactoren van geweld/onveiligheid. Daarna volgt de fase met ondersteuning gericht op herstel.

- **Systeemgericht en systeemgevoelig**

Systeemgericht betekent dat er aandacht is voor slachtoffer én pleger, en ook voor andere betrokken personen (zoals bijvoorbeeld kinderen). De aanpak is gericht op de interactie (relatiedynamiek en onderliggende patronen) tussen deze personen en op de wisselwerking tussen individuele factoren en omgevingsfactoren. Dat is iets anders dan in de aanpak slachtoffer en pleger samen dan wel tegelijkertijd betrekken: de veiligheid staat voorop, maar om die veiligheid te realiseren en borgen is het van belang naar het hele systeem en alle relevante factoren in de onderlinge relaties te kijken. Dat gebeurt vanuit een integrale analyse. Trajecten worden op elkaar, en op de onderliggende problematiek en dynamiek afgestemd. Bij het opstellen van het veiligheidsplan, hulpverleningsplan en herstelplan wordt bij ieder doel de vraag gesteld: *“Hoe beïnvloedt het behalen van dit doel de veiligheid?”*. Trajecten worden met elkaar verbonden en op elkaar afgestemd vanaf de analysefase tot en met de nazorg.

- **Integraal samenwerken: korte lijnen**

Stalkingscasussen kenmerken zich door de langdurige aard en betrokkenheid van veel verschillende ketenpartners. Dit versterkt het belang van integraal samenwerken waarin ketenpartners elkaar kennen en snel kunnen schakelen. Vaste contactpersonen per ketenpartner dragen bij aan het bevorderen van integraal samenwerken en behoud van korte lijnen.

Randvoorwaarden



Randvoorwaarden zijn alle essentiële vereisten om een effectieve aanpak van stalking te waarborgen. Alle ketenpartners in de aanpak dienen deze voorwaarden in te vullen.

- **Binnen elke organisatie een vaste contactpersoon voor een casus**

Het slachtoffer en de pleger hebben één vast contactpersoon bij alle ketenpartners (politie, Veilig Thuis, Vrouwenopvang en 3RO); bij het OM wordt een vaste zaakofficier benoemd. Op deze manier is het voor het slachtoffer en de pleger duidelijk met wie ze contact kunnen opnemen.

- **Verantwoordelijkheid voor procesregie**

Elke casus heeft een procesregisseur die zich richt op de procesmatige kant van de casus. Zo bewaakt en monitort de procesregisseur de (voortgang van de) verschillende hulpverleningstrajecten en de onderlinge afstemming onder alle ketenpartners. De procesregisseur draagt zorg voor op- en afschalen waar nodig en bewaakt een gezamenlijke visie op veiligheid. Nadat veiligheid (tijdelijk) is bereikt en hulpverlening is afgerond, blijft een procesregisseur betrokken bij een casus tot de kans op recidive klein is. De rol van procesregisseur zou kunnen liggen bij het Zorg- en Veiligheidshuis of bij Veilig Thuis.

- **Verantwoordelijkheid voor casusregie**

Naast een procesregisseur heeft ook elke casus een casusregisseur die zich richt op de waarborging van de uitvoering. De casusregisseur is onder andere verantwoordelijk voor het maken van een veiligheidsplan samen met ketenpartners, slachtoffer en pleger, en de afstemming met ketenpartners gedurende de uitvoering van het plan. Daarnaast signaleert de casusregisseur waar op- en afschalen wenselijk is en zet de casusregisseur dit door naar de procesregisseur. De casusregisseur is betrokken zo lang er inzet is van hulpverlening. De rol van casusregisseur ligt bij een ketenpartner die nauw betrokken is bij de casus, zoals Veilig Thuis of de Vrouwenopvang; in deze rol zijn zij ook de contactpersoon voor het slachtoffer en de pleger.

Randvoorwaarden (vervolg)



- **Informatiedeling** is op orde

Alle ketenpartners delen op de juiste momenten de juiste informatie. Zo informeren zij elkaar bij nieuwe informatie of nieuwe meldingen. Hiertoe worden convenanten voor gegevensdeling opgesteld. Daarnaast kan worden verkend of het mogelijk is te gaan werken met een logboek stalking per casus, waar alle betrokken partijen toegang toe hebben.

- Continu aandacht voor **deskundigheids-** en **kennisbevordering en intervisie**

Zowel in de eigen organisatie als samen met ketenpartners, bijvoorbeeld over signalen van stalking, risicofactoren en de rol van gender. Deze deskundigheidsbevordering is een vast onderdeel van het opleidingsplan. Zo wordt ook het lerend vermogen van een organisatie bevorderd. Aanvullend vindt kennisdeling tussen de verschillende ketenpartners plaats, om te zorgen dat de zorg- en strafketen goed samenwerken en dezelfde taal spreken. Intervisie op casusniveau draagt bij aan continue reflectie op het werkproces en de samenwerking.

- **Aandachtsfunctionaris** stalking bij alle ketenpartners

Elke ketenpartner heeft een aandachtsfunctionaris specifiek voor stalking om kennis binnen hun eigen organisatie te waarborgen en te bevorderen.

- **Betrekken van ervaringsdeskundigen** bij de aanpak

Zowel in de uitvoering zelf, als in het vormgeven van de aanpak en de periodieke evaluatie en aanscherping van de aanpak vindt structureel samenwerking met ervaringsdeskundigen plaats. Ervaringsdeskundigheid wordt in een zo vroeg mogelijk stadium in de uitvoering ingezet en blijft gedurende het hele traject betrokken.

Aandachtspunten



Uit het doorlopen proces vloeien de volgende aandachtspunten voor het vervolg voort.

Regionale routekaarten helpen bij het 'regionaliseren' van de handreiking en borgen het proces op regionaal niveau. De aanbeveling is om daarin in ieder geval de volgende punten een plek te geven:

- Faciliteren van een standaard proces/overlegmoment waar de eerste essentiële partijen elkaar laagdrempelig, direct na de melding, kunnen vinden.
- Het aanwijzen van de partij die toezicht houdt op het naleven van de afspraken en de veiligheid, en die actie onderneemt indien afspraken worden geschonden.
- De verantwoordelijkheid voor het opstellen van veiligheidsvoorwaarden voor directe veiligheid ligt altijd bij Veilig Thuis, ook als sprake is van een strafrechtelijk traject. Deze veiligheidsvoorwaarden zijn gericht op het gehele systeem en dus breder dan de verdachte alleen. Betrek bij het opstellen expertise op het gebied van stalking.
- Duidelijkheid over hoe betrokken partijen zoveel mogelijk samen, gelijktijdig optrekken in plaats van na elkaar te werk te gaan. Zo voorkom je dat slachtoffers hun verhaal steeds opnieuw moeten vertellen, kun je sneller handelen en maak je optimaal gebruik van de expertise in het netwerk.
- Een overzicht van de vervolgopties voor plegers en slachtoffers in het lokale veld, indien er geen strafrecht ingezet wordt.
- Heldere afspraken over hoe de handhaving van beschermingsmaatregelen wordt ingevuld.
- Heldere afspraken over hoe de lijnen tussen betrokken partijen zo worden ingericht dat sprake is van korte lijnen, die integraal samenwerken waarborgen.
- Afspraken over intervisiemomenten op casusniveau.

Aandachtspunten (vervolg)



De aanpak van stalking is meer dan alleen het inrichten van een proces en het realiseren van de juiste deskundigheid om dat proces effectief te doorlopen. Op de volgende onderwerpen is **nadere ontwikkeling nodig** op de volgende punten:

- de aanpak gericht op de opvang van plegers, waaronder een duidelijk overzicht van beschikbare hulpverlening, maar ook het verder ontwikkelen van passende hulpverlening specifiek voor deze groep plegers;
- de inzet van een slachtoffer device, waarmee inmiddels in pilotvorm goede ervaringen zijn opgedaan;
- de 24-uursfunctie van Veilig Thuis effectiever en explicieter inzetten bij stalking.

Waar het bovenstaande met name moet landen in de regio's, is het belangrijk om **landelijk aandacht** te besteden aan:

- het waarborgen van langdurige procesregie/waakvlamondersteuning na het ontstaan van veiligheid. De kans op herhaling is groot, extra alertheid is nodig wanneer de pleger weer vrij komt na tijdelijke hechtenis. Het is wenselijk dat procesregie langdurig bij dezelfde persoon blijft.
- landelijke leertafels/congressen/intervisie waar gemeenten en uitvoerende partijen van elkaar kunnen leren;
- landelijk georganiseerde congressen die specifiek op stalking gericht zijn met als doel kennisdeling én het actualiseren van kennis;
- een focus op innovatie van vroegsignalering van intiem terreur door middel van Artificial Intelligence.
- het ontwikkelen van (overkoepelende) deskundigheidsbevordering van toekomstige professionals op het gebied van stalking (zoals op de Politieacademie/opleiding Social Work etc.), in samenwerking met ervaringsdeskundigen.

Implementatie

Implementatie van de aanpak vraagt om actie. Die actie vraagt om commitment van alle betrokken partijen.



Hoewel het belangrijk is dat het beoogde uitvoeringsproces bij de aanpak van stalking duidelijk op papier staat, is dat niet voldoende om ook verandering in de uitvoeringspraktijk te realiseren. Begin met het realiseren van commitment en besteed daarbij aandacht aan de volgende punten.

- Realiseer **bestuurlijk commitment** bij alle betrokken partijen: het is belangrijk met elkaar de handreiking te omarmen en uit te spreken dat het belangrijk is dat dit in elke regio geïmplementeerd wordt. Dat een deel van de uit te voeren taken decentraal is georganiseerd, is geen reden om niet met elkaar de urgentie van dit probleem te onderstrepen en vanuit die urgentie in alle regio's dat wat nodig is en waarvan bekend is dat het werkt te implementeren. Het moet niet uitmaken in welke regio een slachtoffer woont, de bescherming tegen stalking en de gevolgen daarvan moet **overal gelijk zijn**.
- Werk daarbij vanuit het uitgangspunt: **landelijke** afspraken over wat een effectieve aanpak van stalking vraagt, **regionale** invulling van hoe dat precies vorm krijgt.
- Accepteer dat de aanpak nog niet is uitontwikkeld, maar dat er in bepaalde regio's (met name Rotterdam-Rijnmond) **goede en beproefde ervaringen** zijn, die als startpunt voor andere regio's kunnen gelden. Ontwikkel vervolgens met elkaar, in een landelijk lerend proces, de aanpak verder.
- Spreek uit dat elk van de partnerorganisaties binnen het reguliere takenpakket een rol heeft in de aanpak van dit probleem. Onderstreep daarbij dat naast ieders eigen verantwoordelijkheid voor specifieke taken in de aanpak, er een **gedeelde verantwoordelijkheid** is voor het geheel, hetgeen ook handelen buiten de strikte eigen taken kan impliceren.

Implementatie (vervolg)

Als er bestuurlijk commitment is en er overeenstemming is dat deze aanpak tot het takenpakket van de uitvoeringspartners behoort en in elke regio vorm moet krijgen, kunnen partners een aantal concrete vervolgstappen zetten.



- Implementeer de werkwijze binnen het reguliere takenpakket van de partnerorganisaties. Elke organisatie staat hier zelf voor aan de lat, maar binnen regio's stemmen partners hierover wel af vanwege regionale diversiteit in organisatiestructuren, taken en betrokken partners.
 - Het kan helpen om hierbij per partnerorganisatie inzichtelijk te maken welke taken de aanpak van hen vraagt en vanuit die beschrijving deze taken binnen of aanvullend op bestaande werkprocessen te beleggen.
- Spreek af welke activiteiten bovenop dat reguliere takenpakket komen (de nadere 'stalking-specifieke' invulling van de stappen in het werkproces, zoals eerder geschreven). Spreek ook uit dat deze activiteiten voor een effectieve aanpak moeten worden uitgevoerd en dat daar dus tijd en middelen voor beschikbaar gemaakt zullen worden.
 - Werk aan het beschikbaar maken van mensen en middelen daarvoor. Denk daarbij niet alleen vanuit de kosten die met extra inzet gepaard gaan, maar ook vanuit de winst die een effectievere aanpak aan de achterkant oplevert. Identificeer die winst met elkaar zodat deze ook te monitoren is en deze inspanning gezien kan worden als een uiteindelijke verschuiving van inzet van 'de achterkant' naar 'de voorkant'.

Implementatie voorstel

*Implementatie vraagt om landelijke coördinatie.
Die kan als volgt vorm krijgen.*



- Er is een landelijke projectleider: een ontwikkeling als deze vraagt om coördinatie, ook al blijft het uitgangspunt dat er regionaal op delen van de inrichting van de aanpak verschillen kunnen bestaan.
- In elke regio is één persoon verantwoordelijk voor de coördinatie op de implementatie: elke regio bepaalt zelf waar deze rol belegd wordt; landelijk zijn er afspraken over de financiering ervan. Er is een landelijke functiebeschrijving, zodat de rol overal in grote lijnen dezelfde invulling krijgt.
- Regiocoördinatoren en de landelijke projectleider vormen een landelijk netwerk voor de implementatie van het kader.
- Koppel daar een projectplan aan: wie doet wat, wanneer, waarom, met welke inzet en welke beoogde resultaten?
 - Uitgangspunt is: er komt in elke regio een effectieve aanpak van stalking, en voor een slachtoffer of pleger maakt het niet uit in welke regio zij/hij woont: de kans op effectief ingrijpen bij stalking is overal gelijk.
- Monitor de uitvoering van dat projectplan.
 - Gebruik een monitoringskader, dat enerzijds indicatoren bevat voor het monitoren van de implementatie en het effect, maar anderzijds ook voor onderdelen van de aanpak die nog om verdere ontwikkeling vragen.
 - Reflecteer periodiek vanuit de monitoringsinformatie op het plan en pas het waar nodig aan.
 - Gebruik monitoring om zicht te krijgen op *lessons learned* en gebruik het landelijke netwerk om deze lessen landelijk te delen.
- Voorzie de landelijke projectleider van een governance-structuur voor het afleggen van verantwoording, maar ook voor het opschalen van de aanpak van knelpunten in de uitvoering.