



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Gestalkt. Gezien. Gehoord?

Vervolgonderzoek op 'De aanpak van de stalking door Bekir E. (2019)'

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Inleiding	6
1.3 Doelstelling	8
1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	9
1.5 Onderzoeksaanpak	9
1.6 Afbakening	11
1.7 Leeswijzer	11
2. (Beleids-)ontwikkelingen	12
2.1 Landelijke beleidsontwikkelingen	12
2.2 Regionale beleidsontwikkelingen.....	15
3. De aanpak van stalking. Hoe gaat het in de praktijk?.....	17
3.1 Herkennen van stalking.....	17
3.2 Risico-inschatting en slachtofferveiligheid	19
3.3 Zaaksverantwoordelijkheid en regie	23
3.4 Toerusting.....	27
3.5 Samenwerking en communicatie	28
4. Wat betekent de aanpak van stalking voor het slachtoffer?	31
4.1. Melding of aangifte van stalking	31
4.2. Veiligheid van slachtoffers	33
4.3. Casusregie en een vast aanspreekpunt	36
4.4. Delen van informatie met slachtoffers	37
5. Conclusies en aanbevelingen.....	39
Aanbevelingen	42
6. Bijlagen	44
Bijlage 1. Afkortingenlijst.....	44
Bijlage 2. Aanbevelingen uit het inspectierapport 'De aanpak van de stalking door Bekir E.' (2019).....	45

Voorwoord

Gestalkt worden heeft een grote invloed op het leven van slachtoffers. Een slachtoffer wordt dagen, weken, soms maanden en zelfs jaren ongewenst gevolgd en lastig gevallen. Een slachtoffer kijkt continu, soms letterlijk, over de schouder. Dit is een zeer angstige manier van leven. Dagelijkse bezigheden worden bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt. Stalking kan (snel) escaleren in ernstig fysiek geweld, soms met dodelijke afloop. De organisaties die zich bezig houden met de aanpak van stalking dienen er alles aan te doen om het slachtoffer te beschermen en de stalking te stoppen.

In 2019 heeft de Inspectie een kritisch rapport geschreven over de aanpak van de stalking door Bekir E.. Hij stalkte zijn ex-partner Hümeyra Ergincanli en bracht haar om het leven. Uit het onderzoek van de Inspectie bleek dat de aanpak van de stalking destijds op verschillende plekken in de samenwerkingsketen ernstig tekortschoot. Met onderhavig onderzoek bekeek de Inspectie welke verbetermaatregelen sindsdien zijn doorgevoerd en of deze aansluiten op de praktijk. Dit deed zij door beleidstukken en werkdocumenten te bestuderen en door gesprekken te voeren met betrokkenen. Belangrijk is dat de bedachte en uitgewerkte verbeteringen bij de (beschermings-)behoefte van het slachtoffer passen. De Inspectie heeft daarom in het bijzonder aandacht gehad voor de ervaring en beleving van slachtoffers van stalking.

De inspecteurs spraken met meerdere slachtoffers van stalking. Dat waren waardevolle en emotionele gesprekken. De inspecteurs spraken ook met medewerkers van de organisaties die betrokken zijn bij de ketenaanpak van stalking. In vier regio's sprak de Inspectie met medewerkers van de politie, het OM, de reclassering en Veilig Thuis. De inspecteurs spraken tevens met slachtofferadvocaten en met medewerkers van Slachtofferhulp Nederland. Ik ben de gesproken medewerkers, slachtofferadvocaten en bovenal de slachtoffers zeer erkentelijk voor het gestelde vertrouwen om hun ervaringen te delen. Wij hebben getracht deze te beschrijven op een manier die daar zoveel mogelijk recht aan doet.

Stalking heeft impact op iedereen die hiermee te maken krijgt. De Inspectie ziet de betrokkenheid en de inzet van de medewerkers, de ketenpartners en de beleidsdepartementen. De organisaties hebben hard gewerkt om de aanpak van stalking te verbeteren. Tegelijkertijd signaleren wij een aantal knelpunten en geven slachtoffers aan dat de aanpak van stalking nog beter moet. Dit onderzoeksrapport geeft een beeld van de huidige aanpak van stalking en doet aanbevelingen voor verdere verbetering van de aanpak. De Inspectie zal het onderwerp stalking in haar toezicht blijven volgen.

Esther de Kleuver
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

Aanleiding

Stalking heeft enorme impact op slachtoffers en hun omgeving. Het is daarom van belang dat de overheid zich optimaal inzet om stalking aan te pakken. In september 2019 schreef de Inspectie voor Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) een rapport over de aanpak van de stalking door Bekir E.¹ Hij stalkte zijn ex-partner Hümeyra Ergincanli en bracht haar om het leven. Uit het onderzoek bleek dat de aanpak van de stalking destijds op verschillende plekken in de ketensamenwerking ernstig tekortschoot. De Inspectie deed aanbevelingen aan de politie, het Openbaar Ministerie (hierna: OM), Veilig Thuis en de reclassering voor verbetering van de aanpak van (ex-)partnerstalking (hierna: stalking). De aanbevelingen zijn daarna door de minister van Justitie en Veiligheid vertaald naar verschillende verbetermaatregelen.²

Inmiddels is een aantal jaren verstreken waarin de organisaties gelegenheid hebben gehad om de maatregelen te implementeren. De Inspectie brengt met dit onderzoek in kaart hoe het op dit moment met de ketenaanpak³ van stalking⁴ gaat. De Inspectie onderzocht of de aanbevelingen uit het vorige inspectierapport door de ketenpartners zijn overgenomen. Zij bekeek daarbij of beleid aansluit op de praktijk en wat de (herziene) aanpak van stalking voor slachtoffers betekent.

Onderzoeksaanpak

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat is de huidige staat van de landelijke ketenaanpak van (ex-)partnerstalking?

Om tot beantwoording van de onderzoeksvraag te komen heeft de Inspectie landelijke en regionale (beleids)documenten opgevraagd en bestudeerd. Ook heeft de Inspectie in vier regio's (te weten Zeeland-West-Brabant, Rotterdam, Limburg en Midden-Nederland) groepsinterviews afgenomen bij de betrokken ketenpartners. Als laatste heeft de Inspectie gesprekken gevoerd met slachtoffers, slachtofferadvocaten en Slachtofferhulp Nederland om het perspectief van het slachtoffer op de aanpak van stalking in kaart te brengen.

De informatie uit bovenstaande bronnen heeft de Inspectie geanalyseerd aan de hand van vier essentiële elementen bij de aanpak van stalking die de Inspectie in

¹ [Rapport Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

² Beleidsreactie op het Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. 9 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019, 29 279, nr. 540).

³ De keten bestaat zowel uit justitiële organisaties als zorgverleningsinstanties. In dit onderzoek heeft de Inspectie gekeken naar de vier organisaties met de grootste rol bij de aanpak van stalking: de politie, het OM, Veilig Thuis en de reclassering.

⁴ Dit onderzoek richt zich uitsluitend op stalking door (ex)partners. De aanpak van andere verschijningsvormen van stalking (bijvoorbeeld het stalken van beroemdheden) zijn niet meegenomen in het onderzoek. Hier is voor gekozen omdat de aanbevelingen uit het vorige onderzoek expliciet op (ex)-partnerstalking zijn geënt.

haar vorige onderzoek heeft geïdentificeerd: *herkennen van stalking, risico-inschatting en slachtofferveiligheid, zaaksverantwoordelijkheid en regie, communicatie en samenwerking*. De Inspectie heeft hier voor dit onderzoek nog twee nieuwe elementen aan toegevoegd die wat haar betreft ook een belangrijke rol spelen bij de aanpak van stalking: *de toerusting van medewerkers en het perspectief van het slachtoffer*. Stalking heeft veel impact op slachtoffers en hun omgeving. Een slachtoffer moet er op kunnen vertrouwen dat de ketenpartners er alles aan doen om hem of haar te beschermen en de stalking te stoppen. De bevindingen van de Inspectie zijn vastgelegd in onderliggend rapport.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Stalking heeft impact. Uit de gesprekken die de Inspectie met slachtoffers heeft gevoerd is duidelijk geworden dat stalking enorme invloed heeft op hun leven. De zaak van Hümeýra en ook andere stalkingszaken zoals de zaak van Laura Korsman hebben veel losgemaakt bij de organisaties en duidelijk gemaakt dat de aanpak van stalking moest verbeteren. De Inspectie ziet de betrokkenheid en de inzet van de medewerkers, de ketenpartners en de beleidsdepartementen. Tegelijkertijd signaleert de Inspectie een aantal knelpunten en geven slachtoffers aan dat de aanpak van stalking nog beter moet.

De politie, het OM, Veilig Thuis en de reclassering zijn sinds 2019 alerter geworden op stalking. Specialistische kennis is noodzakelijk om stalking te herkennen en om een goede risico-inschatting te kunnen doen. Alle ketenpartners hebben medewerkers met specialistische kennis over stalking, maar hun rol is niet altijd geborgd. Er is blijvend behoefte aan passende training en opleiding.

Verschillende interventies, zoals een locatie- of contactverbod en de AWARE knop dragen bij aan de veiligheid en bescherming van het slachtoffer. Er zijn ook interventies die gericht zijn op het stoppen van de stalking, zoals het Stopgesprek. De uitvoering en handhaving van deze interventies is echter nog niet altijd even zorgvuldig. Interventies worden ontwikkeld en verbeterd, zoals in de pilot met het slachtofferdevice.

De organisatie-overstijgende regie is op orde wanneer een zaak wordt besproken op ZSM⁵, op het Actieoverleg⁶ of in het Zorg- en Veiligheidshuis. Bij casussen die niet op een dergelijk overleg komen is onvoldoende organisatie-overstijgende regie. De casusregie op losse casussen is bij het OM, Veilig Thuis en de reclassering op orde. Casusregie bij de politie is nog onvoldoende geborgd.

De ketensamenwerking is op orde, onder meer door de intensivering van de samenwerking in overlegvormen zoals het Actieoverleg. Partijen weten elkaar in dit soort verschillende overlegvormen steeds beter te vinden, waardoor de aanpak van

⁵ ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel, op Maat. Op ZSM komen veelvoorkomende zaken. Op ZSM zitten de ketenpartners samen om tot snelle overwegingen en besluitvorming te komen.

⁶ Het Actieoverleg is in het leven geroepen zodat de politie, Veilig Thuis en het OM in een vroeg stadium kunnen overleggen over de beste aanpak en het juiste samenstel van interventies bij een zaak.

een stalkingszaak snel afgestemd kan worden. Wel moet blijvend aandacht zijn voor informatiedeling en rolduidelijkheid.

Hoewel de ketenpartners elkaar beter weten te vinden, geldt dat nog te weinig voor het contact met slachtoffers. De communicatie met slachtoffers schiet tekort. Slachtoffers worden onvoldoende geïnformeerd over het verloop van hun zaak. Slachtoffers ervaren – mede door het gebrek aan communicatie - weinig steun en verliezen daardoor het vertrouwen in de overheidsinstanties. Voor een slachtoffer is in onvoldoende mate een vast aanspreekpunt bij de politie. Ook het OM heeft doorgaans geen vast aanspreekpunt voor slachtoffers. Hierdoor weet een slachtoffer niet bij wie hij of zij terecht kan. Bij Hümeyra ging het juist op dit aspect mis en de Inspectie vindt het daarom zorgelijk dat dit nog altijd niet op orde is.

De Inspectie concludeert dat de aanpak van stalking verbeterd is, maar dat er ook nog steeds knelpunten zijn. De communicatie met slachtoffers moet verbeteren door het aanstellen van een vast aanspreekpunt en casusregie bij de politie. Ten slotte dient er blijvend aandacht te zijn voor (door)ontwikkeling en borging van specialistische kennis.

Aanbevelingen

Om de aanpak van stalking verder te verbeteren, doet de Inspectie de volgende aanbevelingen.

Aan de politie:

Concretiseer de taakomschrijving van de casusregisseur en zorg voor betere borging en een meer uniforme invulling van deze rol binnen ieder basisteam.

Zorg dat ieder slachtoffer van stalking na het doen van melding of aangifte ook in de praktijk één vast aanspreekpunt heeft bij de politie die het slachtoffer desgevraagd kan informeren over de stand van zaken. Maak altijd afspraken over het onderhouden van vervolgcontact. Houd bij het maken van deze afspraken rekening met de wensen en behoeften van het slachtoffer.

Aan alle ketenpartners (OM, Veilig Thuis, reclassering en politie):

Neem de aanpak van stalking expliciet op in landelijke en/of regionale programma's die zich richten op ketensamenwerking op het snijvlak van Zorg en Straf.

Borg specialistische functies in heldere taak- en rolomschrijvingen en blijf investeren in specialistische kennis door middel van trainingen en opleidingen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In september 2019 schreef de Inspectie voor Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) een rapport over de aanpak van de stalking door Bekir E.⁷ Hij stalkte zijn ex-partner Hümeysra Ergincanli en bracht haar om het leven. Uit het onderzoek van de Inspectie bleek dat de aanpak van de stalking destijds op verschillende plekken in de samenwerkingsketen ernstig tekortschoot. Volgens de Inspectie waren de politie, het OM en Reclassering Nederland onvoldoende gericht op het stoppen van de stalking. Ook hadden de politie, het OM, Veilig Thuis en het Zorg- en Veiligheidshuis onvoldoende aandacht voor de bescherming en veiligheid van het slachtoffer. Daarnaast deelden de organisaties zeer beperkt informatie met elkaar en werkten zij niet goed samen, waardoor er geen juiste risico-inschatting werd gemaakt.

De Inspectie deed aanbevelingen aan de politie, het OM, Veilig Thuis en de reclassering⁸ voor verbetering van de aanpak van stalking. De minister van Justitie en Veiligheid vertaalde deze aanbevelingen naar verbetermaatregelen.⁹ Er is inmiddels een aantal jaren verstreken waarin de organisaties gelegenheid hebben gehad om de maatregelen te implementeren. Met onderhavig onderzoek dat is uitgevoerd in 2022/2023 onderzocht de Inspectie in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd en wat de huidige staat van de aanpak van stalking is. Ook onderzocht zij hoe de aanpak van stalking door slachtoffers wordt ervaren.

1.2 Inleiding

Stalking is een misdrijf en wordt in de wetgeving belaging genoemd.¹⁰ Volgens de wet is belaging: *'het stelselmatig, opzettelijk en ongewenst inbreuk maken op de privacy van een ander, met het doel de ander te dwingen iets te doen, iets niet te doen of iets te dulden of met het doel vrees aan te jagen'*. Stalking is geen eenmalig incident, maar een patroon van incidenten.¹¹ De aanpak van stalking vereist een nauwe samenwerking tussen verschillende ketenpartners die zowel een gezamenlijke als een eigen rol en verantwoordelijkheden hebben. De politie, het OM, Veilig Thuis en de reclassering werken samen bij de aanpak van stalking.

Stalking is onderdeel van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2018 startte de overheid het meerjarig actieprogramma Geweld hoort nergens

⁷ [Rapport Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

⁸ Er zijn drie reclasseringsorganisaties (3RO), te weten: Reclassering Nederland, Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering en Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG). Zij kunnen allemaal te maken krijgen met het thema stalking. In dit onderzoek is met medewerkers uit alle drie de reclasseringsorganisaties gesproken.

⁹ Beleidsreactie op het Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. 9 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019, 29 279, nr. 540).

¹⁰ Artikel 285b Wetboek van Strafrecht.

¹¹ Voerman & Brandt i.s.m. Movisie, in opdracht van de politie. Brochure 'Als u wordt gestalkt. Informatie voor iedereen die met stalking te maken heeft'.

thuis' (hierna: GHNT). Met GHNT werd een aantal maatregelen opgesteld om huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen. Het programma liep tot en met december 2021, waarna het programma voor een aantal onderdelen met een jaar is verlengd. Vanaf 1 juni 2022 ging GHNT op in het programma voor het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. De ontwikkelagenda 'Veiligheid Voorop' draagt zorg voor de ketensamenwerking tussen politie, het OM, Veilig Thuis en de reclassering. De Inspectie heeft onderzocht in hoeverre de aanpak van (ex-)partnerstalking binnen deze programma's is doorontwikkeld.

De afgelopen jaren zijn de door de minister afgekondigde verbetermaatregelen door de ketenpartners omgezet in landelijke en regionale initiatieven. De Inspectie acht het van belang om uit te zoeken of het beleid ook daadwerkelijk aansluit op de praktijk. De aanpak van stalking heeft als doel om de stalking te stoppen. Hierbij staat aandacht voor de veiligheid van het slachtoffer voorop. De ketenpartners hebben – naast de eigen taken en verantwoordelijkheden – een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de veiligheid van slachtoffers te waarborgen. Bij de aanpak van stalking is ook aandacht voor strafrechtelijke interventies en/of hulpverlening voor de dader. De betrokken ketenpartners moeten verschillende afwegingen maken om een juiste handelwijze te bepalen om de stalking aan te pakken zodat de stalking stopt en het slachtoffer zich weer veilig voelt. In het vorige inspectierapport zijn vier elementen benoemd die essentieel zijn voor een goede aanpak van stalking, namelijk: *herkennen van stalking*, *risico-inschatting en slachtofferveiligheid*, *zaaksverantwoordelijkheid en regie* en *samenwerking en communicatie*, zie Figuur 1.



Figuur 1: De vier essentiële elementen van de aanpak van stalking.

Stalking herkennen is noodzakelijk voor het in gang zetten van de aanpak. De risico-inschatting helpt inzichtelijk te maken welke risico's het slachtoffer loopt en welke bescherming nodig is. Er moet zaaksverantwoordelijkheid en regie op een zaak zijn, zodat alle relevante informatie bij elkaar komt, het slachtoffer een aanspreekpunt heeft en de zaak gemonitord wordt. Kenmerkend voor stalking is dat de afzonderlijke gedragingen niet steeds herkenbaar zijn als uitingen van stalking. Het is daarom belangrijk om ogenschijnlijk losstaande gebeurtenissen met elkaar in verband te brengen. Dat kan alleen door goede samenwerking en communicatie, zowel intern als tussen de ketenpartners onderling. Deze elementen uit het vorige rapport, zijn opnieuw onderzocht.

Naast de vier essentiële elementen uit het vorige rapport, bekijkt de Inspectie ook de *toerusting* van de medewerkers van de organisaties. Toerusting houdt in dat medewerkers moeten kunnen beschikken over voldoende middelen, kennis en kunde om hun werkzaamheden uit te voeren. Daarnaast onderzocht de Inspectie wat de aanpak van stalking voor slachtoffers betekent. Stalking heeft veel impact op slachtoffers en hun omgeving. Een stalkingszaak kan een zeer ernstige afloop hebben, soms met femicide¹² tot gevolg. Een slachtoffer moet er op kunnen vertrouwen dat de ketenpartners er alles aan doen om hem of haar te beschermen en de stalking te stoppen.

1.3 Doelstelling

De Inspectie brengt met dit onderzoek in kaart hoe het op dit moment met de ketenaanpak¹³ van stalking gesteld is. De Inspectie zoomt daarbij in op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de ketenpartners en kijkt of de aanbevelingen uit het inspectierapport 'De aanpak van de stalking door Bekir E.' (2019) door de ketenpartners zijn overgenomen.

De Inspectie geeft hierbij een beeld van de huidige landelijke ketenaanpak van stalking. Zij kijkt hierbij ook naar de wisselwerking tussen beleid en praktijk; sluit de beleidsvoering aan op waar men in de praktijk behoefte aan heeft? Hierbij geeft de Inspectie ook inzicht in wat de aanpak van stalking voor slachtoffers betekent.

¹² Er bestaat geen eenduidige definitie van de term femicide. Femicide betekent letterlijk 'vrouwenmoord', maar over het algemeen wordt pas gesproken over femicide als een vrouw wordt gedood vanwege haar vrouw zijn. In Nederland wordt de term voornamelijk gebruikt bij vrouwenmoord in de privésfeer, waarbij de dader in veel gevallen de (ex-)partner van het slachtoffer is. De vrouw wordt vermoord omdat zij vrouw is en zich niet gedraagt volgens de verwachtingen die de ander daarbij heeft, bijvoorbeeld door de relatie met de dader te verbreken. Er wordt in die gevallen ook nog vaak gesproken over een 'familiedrama' of er wordt gesteld dat er 'een conflict in de relationele sfeer' aan vooraf ging. Het kan daardoor lijken alsof de vrouw zelf een aandeel heeft gehad in de uitkomst. Met het gebruik van de term femicide wordt ondervangen dat hierover verkeerde beelden ontstaan. In het verleden zijn verschillende stalkingszaken uiteindelijk uitgemond in femicide.

¹³ De keten bestaat zowel uit justitiële organisaties als zorgverleningsinstanties. In dit onderzoek heeft de Inspectie gekeken naar de vier organisaties met de grootste rol bij de aanpak van stalking: de politie, het OM, Veilig Thuis en de reclassering.

1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Wat is de huidige staat van de landelijke ketenaanpak van (ex-)partnerstalking?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat zijn de (beleids-)ontwikkelingen in de aanpak van stalking sinds 2019?
2. Hoe sluiten deze beleidsontwikkelingen aan op de praktijk en hoe wordt de aanpak van stalking in de praktijk uitgevoerd?
3. Wat betekent de aanpak van stalking voor het slachtoffer?

1.5 Onderzoeksaanpak

Om tot de beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, hanteert de Inspectie de volgende onderzoeksaanpak:

Documentstudie

De Inspectie heeft documentatie opgevraagd bij politie, het OM, reclassering en Veilig Thuis. De ontvangen documenten betroffen voornamelijk werkinstructies, samenwerkingsafspraken en routekaarten met betrekking tot de aanpak van stalking. Daarnaast bestudeerde de Inspectie de voortgangsrapportages van het programma GHNT, evenals openbaar beschikbare documenten vanuit de Ontwikkelagenda 'Veiligheid Voorop'. Tot slot bekeek de Inspectie Kamerstukken met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld die zijn verschenen sinds de publicatie van het vorige inspectierapport.

Interviews

De Inspectie deed onderzoek in vier regio's in Nederland (te weten Zeeland-West-Brabant, Rotterdam, Limburg en Midden-Nederland). Om de regio's te bepalen werd de regioverdeling van de politie-eenheden gehanteerd. De Inspectie selecteerde uit de 10 politie-eenheden een dwarsdoorsnede van verschillende politie eenheden (te zien als regio's), waarbij de Inspectie keek naar regionale spreiding en toezicht last¹⁴.

In elke regio nam de Inspectie per ketenpartner¹⁵ een groepsinterview af. Doel hiervan was om te achterhalen hoe de lokale ketenaanpak van stalking in de praktijk vorm krijgt. In het plan van aanpak heeft de Inspectie beschreven dat zij in zes regio's interviews zou gaan afnemen. Dit zijn er uiteindelijk vier geworden. Na de bezoeken aan deze vier regio's trad informatieverzadiging¹⁶ op, waarna de

¹⁴ Aangezien de Inspectie meerdere onderzoeken tegelijkertijd uitvoert, wordt bij aanvang bekeken of niet al deze onderzoeken in dezelfde regio's plaatsvinden. Op deze manier wordt de toezicht last die een onderzoek met zich mee brengt, over de verschillende eenheden verspreid.

¹⁵ Veilig Thuis, OM, politie en reclassering.

¹⁶ Er is sprake van informatieverzadiging wanneer nieuwe interviews alleen nog maar al eerder ontdekte gegevens opleveren.

Inspectie besloot om (mede gelet op de toezicht last voor de betrokken organisaties) de andere regio's niet meer te bevragen.

Daarnaast voerde de Inspectie gesprekken om het perspectief van het slachtoffer op de aanpak van stalking in kaart te brengen. Hiertoe nam de Inspectie interviews af met zeven slachtoffers¹⁷, drie slachtofferadvocaten en met Slachtofferhulp Nederland. Om een beeld van de aanpak van stalking op te halen sinds de gedane aanbevelingen en verbetermaatregelen sprak de Inspectie enkel met slachtoffers die na 2019 contact hadden met (één of meerdere) ketenpartners over de stalking.

De Inspectie werkte alle interviews uit en de conceptverslagen zijn voor wederhoor aan de respondenten voorgelegd. Feitelijke onjuistheden zijn daarna aangepast.

Analyse

De Inspectie analyseerde de beschikbaar gekomen informatie aan de hand van de essentiële elementen die in het rapport over de aanpak van de stalking door Bekir E. zijn benoemd:

- Het herkennen van stalking;
- de risico-inschatting en slachtofferveiligheid;
- de zaaksverantwoordelijkheid en regie;
- de communicatie en samenwerking.

Daaraan voegde de Inspectie nog twee nieuwe elementen toe die wat haar betreft ook een belangrijke rol spelen bij de aanpak van stalking:

- De toerusting van medewerkers;
- Het perspectief van het slachtoffer.

Daarnaast bekeek de Inspectie welke beleidsontwikkelingen sinds de publicatie van het vorige rapport zijn doorgevoerd en hoe dit beleid volgens professionals uit de uitvoering binnen de onderzochte regio's wordt uitgevoerd.¹⁸

Deze analyse heeft voor wat betreft de documentstudie plaatsgevonden met behulp van kwalitatieve analysesoftware (ATLAS.ti).

Rapportage

De Inspectie legde haar bevindingen vast in een conceptrapport, dat voor wederhoor aan de betrokken organisaties is voorgelegd. Voor zo ver er uit de wederhoor bleek dat er sprake was van feitelijke onjuistheden in het rapport, zijn deze punten aangepast. De reacties en aanpassingen zijn terug te vinden in de wederhoortabellen.

¹⁷ Het voornemen was om met ten minste drie slachtoffers te spreken. Negen slachtoffers zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Twee slachtoffers zagen uiteindelijk af van deelname.

¹⁸ Leidraad hiervoor vormt de beleidsreactie op het Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. 9 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019, 29 279, nr. 540).

1.6 Afbakening

De Inspectie richt zich in dit onderzoek op (ex-)partnerstalking en niet op andere vormen van stalking. Het onderzoek is een vervolg op het Inspectieonderzoek naar 'De aanpak van de stalking door Bekir E.' (2019). Dit onderzoek richtte zich op (ex-)partnerstalking en zodoende zijn aanbevelingen gedaan specifiek voor de aanpak van (ex-)partnerstalking. Omwille van de leesbaarheid spreekt de Inspectie in het onderzoek van *stalking*.

Aangezien dit een vervolgonderzoek betreft, richt de Inspectie zich op de maatregelen die de politie, OM, Veilig Thuis en reclassering naar aanleiding van de aanbevelingen uit het inspectierapport uit 2019 hebben genomen om de aanpak van stalking te verbeteren. Bij behoefte aan meer duiding over de achtergrond van onderhavig rapport en context bij de beschreven processen en begrippen verwijst de Inspectie naar 'De aanpak van de stalking door Bekir E.' (2019).

Toezicht op Veilig Thuis is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ). De IGJ is daarom vanaf de start betrokken geweest bij dit onderzoek.

1.7 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Inspectie hoe beleid rondom de aanpak van stalking vorm krijgt (hoofdstuk 2), hoe de praktijk dit uitvoert en wat hierin is veranderd sinds het inspectierapport uit 2019 naar de aanpak van de stalking door Bekir E. (hoofdstuk 3) en wat slachtoffers ervaren bij de huidige aanpak van stalking (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en aanbevelingen.

2. (Beleids-)ontwikkelingen

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie welke beleidsmaatregelen sinds de verschijning van het vorige inspectierapport voor de aanpak van stalking bedacht zijn. Belangrijk om daarbij in ogenschouw te nemen, is dat de aanpak van stalking in principe onderdeel uit maakt van de bredere aanpak van huiselijk geweld. Verschillende ontwikkelingen op het gebied van de aanpak van huiselijk geweld, gelden dus ook voor de aanpak van stalking.

2.1 Landelijke beleidsontwikkelingen

Landelijke programma's huiselijk geweld en kindermishandeling

De aanpak van huiselijk geweld (waaronder stalking) en kindermishandeling werd de afgelopen jaren door verschillende landelijke programma's en netwerken doorontwikkeld en gemonitord. Van 2018 tot en met 2021 gebeurde dit in het programma 'Geweld hoort nergens thuis' (GHNT).¹⁹ Dit is een vierjarig nationaal programma in opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie en Veiligheid (JenV) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De drie actielijnen binnen het programma richtten zich op het eerder en beter in beeld brengen van geweld, het stoppen en duurzaam oplossen van geweld en hadden een focus op specifieke groepen (zoals slachtoffers van seksueel geweld en ouderenmishandeling).

De verschillende ketenpartners (Veilig Thuis, politie, Openbaar Ministerie, reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming) hebben reeds vóór de start van GHNT hun gezamenlijke bijdrage aan het programma uitgewerkt. Deze betrokken ketenpartners komen sinds 2016 samen in het landelijk netwerk Zorg en Straf. Dit netwerk is doorlopend bezig met het verbeteren van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling bij de samenloop van Zorg en Straf. Om overzicht en houvast te creëren binnen het netwerk was een meerjarenperspectief nodig. Hiertoe is in 2018 de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop²⁰ opgezet. Vanuit Veiligheid Voorop is onder andere ingezet op de vroegtijdige samenwerking en informatiedeling tussen de ketenpartners aangesloten bij het landelijk netwerk Zorg en Straf. Naar aanleiding hiervan hebben verschillende afstemmingsmomenten vorm gekregen, zoals het 'Actieoverleg'²¹ en 'samen op in acuut'²². Deze overleggen zijn in verschillende regio's geïmplementeerd, maar nog niet overal.²³ Daarnaast zijn verschillende regio's gestart met samenwerking tussen Veilig Thuis

¹⁹ Kamerstukken II 2018, 28 345, nr. 185.

²⁰ [veiligheid voorop - ontwikkelagenda landelijk netwerk zorg en straf hg en km.pdf \(vng.nl\)](#)

²¹ Het Actieoverleg is in het leven geroepen, zodat de politie, Veilig Thuis en het OM in een vroeg stadium kunnen overleggen over de beste aanpak en het juiste samenstel van interventies bij een zaak. Meer uitleg over het Actieoverleg volgt in hoofdstuk 3 van dit rapport.

²² Bij samen op in acuut gaat de politie samen met Veilig Thuis af op een melding van huiselijk geweld. Het doel is om partners beter, eerder en effectiever te laten samenwerken in het eerste uur van een crisis (bij acute onveiligheid). Zie ook: [bundel samen op in acuut.pdf \(vng.nl\)](#).

²³ Kamerstukken II 2022-2023, 28 345, 259.

en ZSM²⁴ bij huiselijk geweld zaken. Hierbij kan Veilig Thuis op ZSM input leveren.²⁵

Binnen GHNT en de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop is er, in ieder geval sinds de zaak van Hümeyra, aandacht voor het thema stalking. In juli 2022 is vanuit Veiligheid Voorop een bundel over de aanpak van stalking gepubliceerd.²⁶ Deze bundel biedt professionals in de praktijk praktische links en tools. Inmiddels is het programma GHNT gestopt, maar wordt nog wel volgens de ontwikkelagenda Veiligheid Voorop gewerkt.

Beleidsontwikkelingen aanpak stalking na verschijning vorig inspectierapport
Hoewel al werd gewerkt aan de verbetering van de aanpak van stalking als onderdeel van de bredere aanpak van huiselijk geweld, zorgde het inspectierapport over de stalking door Bekir E. voor extra aandacht voor het onderwerp. De aanbevelingen uit het rapport van de Inspectie over de aanpak van de stalking door Bekir E. (zie bijlage 2) zijn in oktober 2019 door de minister van Justitie en Veiligheid omgezet in een groot aantal concrete verbetermaatregelen die door de ketenpartners moeten worden doorgevoerd.²⁷ Deze verbetermaatregelen richten zich hoofdzakelijk op de volgende thema's:

- *Het beter herkennen van stalking en het inschatten van de risico's*
Politied medewerkers zijn vanaf 2020 getraind in onder meer het herkennen van stalking. De politie moet altijd de SASH (Screening Assessment for Stalking and Harassment²⁸) invullen. Alle medewerkers die de SASH invullen, zijn hier op getraind. Tevens worden eisen gesteld aan afstemming tussen de ketenpartners, afhankelijk van de SASH-score. Ook gaat de politie gebruik maken van een automatische zoekmachine (query) en een app die helpen bij het herkennen van stalkingszaken.
- *Zaaksverantwoordelijkheid en regie*
Alle ketenpartners moeten de regie ten aanzien van stalkingszaken binnen de eigen organisatie op orde hebben. De politie wijst binnen het gebied waar het slachtoffer woont een casusregisseur aan die het overzicht en regie heeft over de zaak. Daarnaast is de ZSM-tafel de vaste plek waar de organisatie-overstijgende regie op een stalkingszaak vorm krijgt.
- *Verscherpte strafrechtelijke aanpak*
Er moet worden ingezet op het snel laten plaatsvinden van een passende aanpak en bestraffing van de dader, die daadwerkelijk leidt tot gedragsverandering. Om hiertoe te komen, herbeoordeelt het OM zijn

²⁴ ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel, op Maat. Op ZSM komen veelvoorkomende zaken. Op ZSM zitten de ketenpartners samen om tot snelle overwegingen en besluitvorming te komen. Verdere toelichting volgt in hoofdstuk 3 van dit rapport.

²⁵ Zie ook: [bundel gezamenlijke aanpak huiselijk geweld met Veilig Thuis op zsm.pdf \(vng.nl\)](#).

²⁶ [2021_oavv_bundel_ex-partnerstalking.pdf \(vng.nl\)](#)

²⁷ Beleidsreactie op het Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. 9 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019, 29 279, nr. 540).

²⁸ De SASH is een vragenlijst die door de politie na binnenkomst van een melding of aangifte van stalking moet worden afgenomen. Met de SASH wordt in het kader van slachtofferveiligheid een eerste risico-inschatting gemaakt. Uit de vragenlijst komt een score van laag, midden of hoog risico voor het slachtoffer.

aanwijzingen, mede voor het (sneller) voorgeleiden van en dagvaarden van verdachten van stalking. Daarnaast moet overtreding van voorwaarden sneller worden gesanctioneerd en werken de reclassering en het OM nauwer samen (o.a. bij nieuwe initiatieven zoals het Spreekuur Huiselijk Geweld).

- *Het versterken van slachtofferveiligheid.*

De reclassering overweegt bij hoog-risico stalkingszaken altijd een contact- en locatieverbod middels de inzet van een enkelband. De communicatie met slachtoffers over de schending van contact- en locatieverboden moet worden verbeterd. De politie moet snel op de hoogte zijn van geldende beschermingsbevelen en het traject rond de handhaving daarvan wordt aangescherpt.

Stalking werd na de verschijning van het inspectierapport over de stalking door Bekir E. een vast onderwerp waarover in voortgangsrapportages van GHNT aan de Tweede Kamer werd gerapporteerd.²⁹ Deze rapportages beschrijven dat het gros van deze verbetermaatregelen in 2020 zijn doorgevoerd. In een brief aan de Tweede Kamer van 28 juni 2021 noemt de minister daarop twee uitzonderingen: de training op ZSM en de uitbreiding van het Spreekuur Huiselijk Geweld hebben wegens de coronapandemie vertraging opgelopen. Deze verbetermaatregelen zouden dan eind 2022 gereed moeten zijn.³⁰ Uit onderhavig onderzoek blijkt dat dit ten dele is gelukt.³¹

De verschillende ketenpartners pasten hun beleid organisatie-breed aan als het gaat om stalking. Een voorbeeld is dat de politie haar landelijke werkinstructie omtrent stalking in oktober 2020 actualiseerde en daarin opnam dat bij elke melding of aangifte van stalking een SASH moet worden afgenomen.³² Ook de reclassering scherpte haar landelijke beleid voor de aanpak van stalking in 2020 aan, waarbij nu altijd een contact- en locatieverbod middels de inzet van elektronische monitoring moet worden overwogen, naast de mogelijkheden van een DUT (dadelijk uitvoerbaar toezicht). Tevens is er nog meer aandacht voor slachtofferbewust werken.³³ Het OM heeft zijn richtlijnen voor strafvordering voor belaging en huiselijk geweld herzien. De belangrijkste wijziging is dat het OM in zaken van (ex-)partnerstalking in beginsel zal dagvaarden, waarbij een voorwaardelijke gevangenisstraf wordt gevorderd. Hierdoor ontstaan mogelijkheden om voorwaarden te vorderen die kunnen bijdragen aan de veiligheid van slachtoffers. Als laatste stelde Veilig Thuis werkafspraken op voor de aanpak van stalking die landelijk werden doorgevoerd.

Eind 2021 is GHNT beëindigd.³⁴ In 2022 is GHNT opgegaan in het nieuwe programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (hierna: Toekomstscenario).³⁵ Dit programma richt zich op het verbeteren van de hulp aan en bescherming van gezinnen waar sprake is van onveiligheid of een

²⁹ Zie kamerstukken II, 28 345, nr. 236 / nr. 252 / nr. 255.

³⁰ Kamerstukken II 2021, 28 345, nr. 252.

³¹ Zie paragrafen 2.2 en 3.4. van dit rapport.

³² Landelijke werkinstructie stalking van de politie, 21 oktober 2020.

³³ Landelijk beleid inzake stalking van 3RO, daterend van april 2020.

³⁴ Eindrapportage van GHNT: [Geweld hoort nergens thuis - Eindrapportage | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

³⁵ Kamerstukken II 2021, 28 345, nr. 259.

ontwikkelingsbedreiging van het kind. Hierbij wordt voortgebouwd op hetgeen al is opgezet vanuit het programma GHNT, waaronder de integrale sturing op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

*Beleidsmedewerker Aanpak Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.*³⁶

"Het is belangrijk dat iedereen snapt dat stalking niet om een (heel) aparte aanpak vraagt, maar dat het voortborduurt op de basisaanpak huiselijk geweld en kindermishandeling waar het gaat over intensief samenwerken tussen Veilig Thuis (en in het verlengde daarvan ook gemeenten en vrouwenopvang) en de strafrechtketen. Vroegtijdige en intensieve afstemming, informatiewisseling en samenwerken als netwerk zijn ook hier de sleutel van de aanpak."

2.2 Regionale beleidsontwikkelingen

Regionaal beleid

De hierboven genoemde landelijke beleidsmaatregelen moeten worden doorvertaald naar samenwerkingsafspraken en ketenbrede werkinstructies die in de verschillende regio's toepasbaar zijn. In sommige gevallen speelt de regionale tak van het landelijk netwerk Zorg en Straf hierbij een rol: het regionale netwerk Zorg en Straf (hierna: RNZS). Net zoals het landelijke netwerk bestaat het regionale netwerk uit Veilig Thuis, politie, Openbaar Ministerie, reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. Er zijn 10 regionale netwerken, overeenkomstig aan de politie-eenheden.³⁷

Uit opgevraagde documentatie blijkt dat de landelijke verbetermaatregelen voor de aanpak van stalking door verschillende regio's zijn vertaald naar lokale routekaarten en factsheets waarin afspraken binnen de ketenaanpak zijn geconcretiseerd. In verschillende gevallen richten deze routekaarten zich op het proces dat een stalkingscasus doorloopt, waarbij de route en de acties worden bepaald door de hoogte van de SASH-score.³⁸ Binnen deze routekaarten is veelvuldig aandacht voor elementen uit de verbetermaatregelen, bijvoorbeeld het verplicht uitvoeren van een risico-inschatting en het aanwijzen van een casusregisseur.

Regionale pilots

In verschillende regio's is gestart met pilots die een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van stalking. Zo loopt in Rotterdam een pilot met betrekking tot de inzet van een slachtofferdevice voor onder andere stalkingszaken.³⁹ Dit device monitort

³⁶ In het protocol voor de werkwijze staat dat de Inspectie in beginsel geen uitspraken opneemt van individuele personen. Voor dit rapport is gekozen om hiervan af te wijken. De Inspectie vindt het waardevol om de slachtoffers en betrokkenen in hun eigen woorden een illustratie te laten geven van hoe zij de aanpak van stalking zien en/of ervaren. Aan ieder geciteerd individu is vooraf toestemming gevraagd.

³⁷ Ontwikkelagenda Veiligheid Voorop: [veiligheid voorop - ontwikkelagenda landelijk netwerk zorg en straf hg en km.pdf \(vng.nl\)](#)

³⁸ Zie bijvoorbeeld de routekaarten voor de aanpak van stalking van de regio's Zeeland West- en Midden-Brabant en Oost-Nederland.

³⁹ [Reclassering Nederland | Elektronische controle - Reclassering Nederland.](#)

of een enkelband dragende pleger in de buurt komt van het slachtoffer. Het slachtoffer krijgt daarop een seintje om zichzelf in veiligheid te brengen. De eerste resultaten van de pilot zijn positief en er wordt gekeken of de pilot uitgebreid kan worden naar andere regio's.⁴⁰ Daarnaast loopt in de regio's Oost-Brabant en Oost-Nederland een pilot Spreekuur Huiselijk Geweld.⁴¹ Ook de regio Midden-Nederland is inmiddels een pilot voor het Spreekuur Huiselijk Geweld gestart. Doel van het Spreekuur is om het traject met een pleger van huiselijk geweld naar voren te halen, door vroeg in het justitiële proces met de cliënt en zijn of haar partner te spreken. Daarbij kan context-informatie vanuit Veilig Thuis worden betrokken in het reclasseringsadvies aan het OM, waarna met een toezichts- of gedragsinterventie wordt gestart. Een laatste voorbeeld is de pilot met combi-zittingen bij huiselijk geweld in de regio Rotterdam, voor zaken met zowel een civiele als een strafrechtelijke component. Dit is regelmatig het geval bij stalkingszaken, bijvoorbeeld wanneer de ex-partners gezamenlijk kinderen hebben. In dergelijke gevallen kan er bijvoorbeeld een strafrechtelijke procedure lopen tegen de stalkende partner en daarnaast een civiele procedure die gericht is op het vaststellen van een omgangsregeling. Deze beide componenten worden bij combi-zittingen tegelijkertijd behandeld.⁴²

Lokale verschillen

De vertaling van landelijk beleid naar regionaal beleid is in sommige gevallen complex, omdat de betrokken organisaties veelal zijn opgesplitst in eenheden en vestigingen die per regio anders zijn.⁴³ Het kan dus verschillen welke partijen er per regio aan tafel zitten. Soms heeft een politie-eenheid bijvoorbeeld te maken met drie verschillende Veilig Thuis organisaties die allemaal net anders werken. Andersom werkt dit net zo, want iedere Veilig Thuis organisatie heeft te maken met verschillende basisteams (BT's) van de politie. Ook komen niet alle gezamenlijke overleggen in elke regio terug (denk bijvoorbeeld aan het Actieoverleg). Daardoor kan het lastig zijn om uniforme werkafspraken te maken.

⁴⁰ Kamerbrief Voortgang aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling dd. 22 september 2023.

⁴¹ Eindrapportage van GHNT: [Geweld hoort nergens thuis - Eindrapportage | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁴² Zie voor de evaluatie van de pilot: [Evaluatie pilot geïntegreerde aanpak huiselijk geweld \(rechtspraak.nl\)](#). Deze werkwijze is na de evaluatie van de pilot inmiddels vaste werkwijze geworden in de regio Rotterdam.

⁴³ Zo bestaat de politie uit 11 eenheden, zijn er 25 regionale Veilig Thuis organisaties, heeft het OM 10 arrondissementsparketten en bestaat 3RO uit drie verschillende organisaties (Reclassering Nederland, Leger des Heils en Stichting Verslavingsreclassering GGZ).

3. De aanpak van stalking. Hoe gaat het in de praktijk?

In het vorige hoofdstuk gaf de Inspectie een overzicht van de beleidsontwikkelingen voor wat betreft de aanpak van stalking sinds de verschijning van het rapport naar de stalking door Bekir E. Om inzicht te krijgen in hoeverre dit beleid aansluit bij de praktijk onderzocht de Inspectie hoe ketenpartners tijdens hun dagelijkse werkzaamheden vormgeven aan de essentiële elementen voortkomend uit het vorige inspectierapport, namelijk *herkennen van stalking*, *risico-inschatting en slachtofferveiligheid*, *zaaksverantwoordelijkheid en regie en samenwerking en communicatie*. Aanvullend bekeek de Inspectie de *toerusting* van medewerkers van de betrokken organisaties.

3.1 Herkennen van stalking

Herkennen van de stalking is de eerste stap in het proces en daarmee heel belangrijk. Zodra herkenning plaatsvindt, begint in feite de aanpak van stalking. Iedere ketenpartner moet daarom in staat zijn om een stalkingszaak als zodanig te herkennen, zodat de eigen processen voor de aanpak van stalking in gang worden gezet.⁴⁴

Signaleringsrol van de politie

De organisatie die het grootste aandeel heeft in herkennen van stalking is de politie.⁴⁵ Een slachtoffer dat aangifte of melding wil doen van stalking en daartoe contact zoekt met de politie, komt meestal terecht bij een medewerker van de afdeling Intake en Service (hierna: I&S).⁴⁶ Stalking herkennen en daarmee de aanpak van stalking in gang zetten, komt in de meeste gevallen dus op het bordje van deze medewerker terecht. De meeste medewerkers van I&S zijn allround medewerkers (generalisten) die in staat moeten zijn om een grote verscheidenheid aan meldingen en aangiften af te handelen en/of door te zetten naar de juiste afdeling. Sommige medewerkers I&S hebben een taakaccent op huiselijk geweld en een opleiding huiselijk geweld gevolgd.⁴⁷

Een slachtoffer kan zelf aangeven dat sprake is van stalking, maar het kan ook voorkomen dat het voor zowel het slachtoffer als de politiemedewerker niet direct duidelijk is dat het om stalking gaat. Herkennen van stalking kan moeilijk zijn. Stalking gaat soms gepaard met andere strafbare feiten, zoals vernieling of mishandeling. Daarnaast is bij stalking regelmatig sprake van complexe dynamiek

⁴⁴ Met name dit laatste schoot tekort bij de zaak van Hümeýra. Veilig Thuis herkende de stalking niet waardoor de zaak vanaf het begin niet de juiste aandacht kreeg.

⁴⁵ Gespreksverslagen VT 2, OM 1.

⁴⁶ Slachtoffers komen met de afdeling I&S in contact door langs te gaan bij een politiebureau, te bellen met 0900-8844 of online via een chatapplicatie.

⁴⁷ Gespreksverslagen Politie 2, Politie 1.

binnen een afhankelijkheidsrelatie. Wanneer de politie alleen op die feiten focust en niet doorvraagt of het geheel niet in samenhang overziet, mist men de stalking.⁴⁸

Omdat niet alle politiemedewerkers training voor het herkennen van stalking krijgen, kunnen hulpmiddelen zoals de app *huiselijk geweld* een medewerker ondersteunen. Echter, het gebruik ervan (het lezen van grote lappen tekst) is minder praktisch.⁴⁹ Hulpmiddelen zoals de *vragenlijst stalking* kunnen de medewerker ondersteunen bij het in kaart brengen van de omvang van de stalking en de potentiële dreiging, maar een dergelijke vragenlijst zal alleen geraadpleegd worden wanneer de medewerker een vermoeden heeft dat het om stalking gaat. Specialistische kennis is nodig om bij complexere stalkingszaken de juiste vragen te stellen om een zaak als 'stalking' te kunnen herkennen.⁵⁰

Query

Als bij de melding of aangifte de stalking niet is herkend wordt de melding of aangifte onder andere classificaties in het incidentregistratiesysteem 'Basisvoorziening Handhaving'⁵¹ (hierna: BVH) gezet. De stalking wordt dan gemist omdat het niet als stalking-incident geregistreerd staat. De politie draait dagelijks op BVH een query met trefwoorden die samenhangen met stalking⁵², zodat zaken waarbij die trefwoorden voorkomen uit BVH gelicht worden. Deze zaken worden vervolgens uitgelezen om te zien of het toch om stalking gaat. Waar het uitlezen van de query is belegd kan verschillen per eenheid en soms per BT.⁵³ Met de query komen wel eens zaken naar voren die in eerste instantie niet als stalking waren herkend en die dus ook niet onder de juiste classificatie waren geregistreerd bij het opnemen van de aangifte of melding.⁵⁴ Doordat deze melding met de query wordt uitgelicht kan de stalking alsnog worden ondervangen.

Hoewel de politie de query in de praktijk ervaart als een goed vangnet, haalt deze niet alle gevallen van stalking naar boven. De opbrengst van de query is afhankelijk van wat medewerkers invoeren bij het opnemen van de aangifte of melding en wat vervolgens wordt opgevraagd. De opbrengst is ook afhankelijk van de begindatum die is ingevoerd. De query zoekt in het BVH-systeem op de begindatum van het incident en niet op de datum van invoer. De query haalt alleen de zaken naar boven waarbij de startdatum niet ouder is dan een week vanaf het moment van het draaien van de query. Als de startdatum verder in het verleden ligt (bijvoorbeeld omdat het slachtoffer pas later aangifte doet) dan komt deze dus niet naar boven in de query.

Herkennen van stalking door de overige ketenpartners

Wanneer de politie de zaak als stalking herkent en daarover contact zoekt met ketenpartners is voor de ketenpartners ook helder dat het om stalking gaat. Soms komt een stalkingszaak voor het eerst bij een andere organisatie (zoals Veilig

⁴⁸ Gespreksverslag Politie 3, Politie 4, Politie 1.

⁴⁹ Gespreksverslagen Politie 3, Politie 4.

⁵⁰ Gespreksverslag slachtofferadvocaat 1, Politie 3.

⁵¹ In BVH worden incidenten en aangiftes geregistreerd en strafdossiers opgemaakt.

⁵² Te denken valt bijvoorbeeld aan vernieling.

⁵³ In sommige eenheden lezen medewerkers van I&S met kennis over het thema huiselijk geweld deze uit. In sommige basisteams ligt deze taak bij een aparte functionaris. Bronnen: gespreksverslagen Politie 2, Politie 1 en Politie 4.

⁵⁴ Gespreksverslagen Politie 3, Politie 1, Politie 4.

Thuis) in plaats van bij de politie. Het kan ook gebeuren dat de politie een zaak naar Veilig Thuis doorstuurt die de politie niet als stalking heeft herkend.

Bij Veilig Thuis komen alle meldingen, waaronder die van stalking, binnen bij een medewerker van het Advies- en meldpunt.⁵⁵ Als een melding via de politie komt en een SASH is meegestuurd is het voor Veilig Thuis direct duidelijk dat het om stalking gaat. Wanneer het minder duidelijk is dat het om stalking gaat doet de medewerker van het advies- en meldpunt een eerste inschatting. Vervolgens kan hij of zij een aandachtsfunctionaris stalking⁵⁶ betrekken, die een deskundige inschatting kan doen. Veilig Thuis neemt contact op met de politie als zij geen SASH hebben ontvangen of wanneer zij in een zaak stalking herkennen en de politie (nog) niet, zodat de politie alsnog een risico-inschatting met een SASH kan uitvoeren.

Wanneer een zaak bij de reclassering binnenkomt is deze vrijwel altijd al door andere ketenpartners herkend als stalking. In het registratiesysteem van de reclassering, 'IRIS', staat aangegeven het om 'belaging' (285b Sr) gaat. Bij belaging komt automatisch een melding naar voren die wijst op een aantal maatregelen die door de reclassering bij stalkingszaken altijd moeten worden overwogen: contact- en locatieverbod middels de inzet van elektronische monitoring⁵⁷ en DUT.⁵⁸

Het OM is bij de herkenning van stalking vooral afhankelijk van hetgeen de politie aanlevert of van wat op ZSM wordt besproken. Bij ZSM kunnen ook stalkingszaken binnenkomen.⁵⁹ Op de (zaaks)monitor⁶⁰ staat bij de zaak vermeld of het om belaging gaat. Als een zaak onder een andere classificatie staat maar er wel sprake van stalking zou kunnen zijn dan kan dat ook door (een van) de ketenpartners herkend worden als stalking.⁶¹ Er wordt dan direct met alle ketenpartners afgestemd.

3.2 Risico-inschatting en slachtofferveiligheid

Het gebruik van SASH

De tweede belangrijke stap in de aanpak van stalking is het inschatten van het risico dat het slachtoffer loopt. Zodra een zaak als stalking is herkend, *moet* een risico-inschatting worden gedaan. Hiervoor gebruikt de politie SASH. Concreet betekent dit dat door de politie bij iedere melding of aangifte van stalking een SASH moet worden afgenomen. Dit is een vragenlijst waarin aan het slachtoffer vragen over de casus worden gesteld. De uitkomst van de SASH bepaalt op welke

⁵⁵ De medewerker bij het advies- en meldpunt screent binnengekomen zaken om te oordelen of de zaak past bij Veilig Thuis. Er moet sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie.

⁵⁶ De aandachtsfunctionarissen hebben een taakaccent op huiselijk geweld en stalking en zijn vaak onderdeel van een stalkingsteam. Deze inrichting kan per Veilig Thuis verschillen, maar de Inspectie ziet dat ieder Veilig Thuis een soortgelijke verdeling van expertise in huis heeft.

⁵⁷ Met een elektronische enkelband controleert de reclassering of een dader of verdachte zich houdt aan bijzondere voorwaarden als een locatieverbod of -gebod.

⁵⁸ Gespreksverslag 3RO 1, 3RO 4, 3RO 3, 3RO 2.

⁵⁹ Het OM, politie, reclassering, Slachtofferhulp Nederland, Halt en de Raad voor de Kinderbescherming zitten samen op ZSM. In een groot deel van de regio's sluit Veilig Thuis sinds kort ook aan bij ZSM.

⁶⁰ De (zaaks)monitor is een groot computerscherm waar de te behandelen zaken op staan.

⁶¹ Gespreksverslagen OM 1, 3RO 1, 3RO 2, OM 2, VT 2, VT 1, VT 4, OM 4.

manier de stalking verder wordt aangepakt. Uit de SASH komt een score van laag, midden of hoog. Dit is een inschatting van het risico op escalatie van de betreffende casus.

Het SASH-instrument is bij iedere organisatie bekend en het invullen ervan is binnen de gehele politie geïmplementeerd. In de praktijk blijkt dat de SASH niet bij iedere nieuwe melding of aangifte wordt ingevuld, ondanks dat dit wel zou moeten.⁶² Zodra wordt geconstateerd dat de SASH ontbreekt vraagt de taakaccenthouder van de politie⁶³ of de officier van justitie of alsnog een SASH opgemaakt kan worden. Bij een lopende zaak wordt bij aanvullende meldingen de SASH niet altijd geactualiseerd. Het is niet altijd van meerwaarde om de SASH te actualiseren omdat er soms te weinig aanvullende informatie is. Alleen indien sprake is van veranderde omstandigheden is het zinvol om de SASH opnieuw af te nemen.

In gesprekken geven medewerkers aan dat de SASH soms een doel op zichzelf lijkt te worden: er zijn strenge controles op het invullen van SASH terwijl het slechts een hulpmiddel moet zijn. Het is ook belangrijk om de SASH als hulpmiddel te zien en niet als alles omvattend en verklarend instrument, omdat invullen van de SASH expertise vereist. De politie vult de SASH niet altijd goed in. Medewerkers interpreteren en beantwoorden de vragen verschillend. Daarnaast komt het voor dat medewerkers op 'safe' spelen en de SASH zo invullen dat de uitkomst hoog is, waarna de taakaccenthouders deze na een check afschalen.⁶⁴ Het komt zelden voor dat een SASH bij deze check moet worden opgeschaald. Politied medewerkers die de SASH afnemen moeten hierin getraind zijn, maar niet iedereen die de SASH afneemt heeft daadwerkelijk de e-learning gehad.

De politie stuurt de SASH-uitkomst in principe door naar ketenpartners zoals het OM, Veilig Thuis en soms de reclassering. In sommige gevallen bekijken ketenpartners de SASH-uitkomst ook nog eens kritisch of vullen zij zelf nog een eigen SASH-formulier in. Over het algemeen vinden de ketenpartners dat de SASH meerwaarde heeft omdat het een eerste indicatie van het risico geeft. In sommige regio's gebruikt de reclassering de uitkomst van de SASH ook in haar eigen risico-inschatting. Belangrijke voorwaarde hierbij is echter wel dat de SASH correct wordt ingevuld, omdat de uitkomst ervan bepalend is voor de route die de aanpak van de stalking vervolgens aflegt.

Routing naar aanleiding van SASH uitkomst

Stalkingszaken met een hoog risico krijgen prioriteit binnen de ketenaanpak, met als doel meteen op te kunnen treden om de veiligheid van het slachtoffer te waarborgen. Bij een hoog risico wordt door de politie – liefst in warme overdracht, al gebeurt dit niet altijd – direct contact gezocht met Veilig Thuis en het OM.⁶⁵ Wanneer de melding bij Veilig Thuis binnenkomt, voert Veilig Thuis een triage uit:

⁶² Gespreksverslagen slachtofferadvocaat 1, 3RO 1, SHN, slachtofferadvocaat 2, slachtoffer 6.

⁶³ In iedere eenheid zijn medewerkers met een taakaccent op huiselijk geweld of zorg & veiligheid, waar stalking onder valt. In verschillende eenheden worden deze medewerkers anders aangeduid, bijvoorbeeld als taakaccenthouder, aandachtsfunctionaris of doelgroepencoördinator. Voor het gemak worden deze medewerkers in dit rapport aangeduid als taakaccenthouders.

⁶⁴ Gespreksverslagen Politie 1, Politie 2, Politie 3, VT 2.

⁶⁵ Gespreksverslagen OM 3, VT 2.

de veiligheidsbeoordeling.⁶⁶ Vanuit de veiligheidsbeoordeling bepaalt Veilig Thuis de eigen inzet voor de veiligheid van het slachtoffer. In sommige regio's pakt de coördinerend officier van justitie met een taakaccent op huiselijk geweld de 'hoog-risico' stalkingszaken op.⁶⁷ Stalkingszaken met een hoog risico worden doorgaans ingebracht op overleg met betrokken ketenpartners, zoals het Actieoverleg of in het Zorg- en Veiligheidshuis.⁶⁸ De ketenpartners monitoren gezamenlijk de voortgang. Doordat zij in deze zaken nauw met elkaar optrekken kunnen ook concrete en snelle stappen gezet worden.

De vervolgstappen bij laag en gemiddeld risico zijn meer ambigue dan bij zaken met een hoog risico. Bij zaken met een lage of gemiddelde SASH-uitkomst is het in de praktijk minder vanzelfsprekend welke vervolgacties er aan een casus worden opgehangen.

Wanneer een verdachte onder toezicht staat van de reclassering voert de reclassering een eigen risico-inschatting uit. Dit doet de reclassering met de Recidive Inschatting Schalen (hierna: RISC). RISC wordt afgenomen bij iedere nieuwe zaak die binnenkomt. Onderdeel van de RISC is de 'Oxford Risk of Recidivism tool' (hierna: OXREC), waarmee het recidive-risico van de pleger wordt ingeschat. Bij stalking en huiselijk geweld kan de reclassering een aanvullend risicotaxatie instrument gebruiken: de 'Brief Spousal Assault For Evaluation of Risk' (hierna: B-SAFER). Met B-SAFER wordt het risico op recidive van relationeel geweld beoordeeld. Bij het gebruik van B-SAFER brengt de reclassering ook de kwetsbaarheid van het slachtoffer in kaart.

Het realiseren van veiligheid voor het slachtoffer

Afhankelijk van de uitkomst van de risico-inschatting dienen maatregelen genomen te worden voor de veiligheid van het slachtoffer. Daarbij kan gedacht worden aan een breed scala aan interventies. Hieronder licht de Inspectie een aantal daarvan uit: het Stopgesprek, de AWARE-knop en beschermingsbevelen.

Stopgesprek

De politie voert het Stopgesprek met de pleger van stalking. Zoals de naam al doet vermoeden, maakt de politie tijdens het gesprek aan de pleger duidelijk dat hij of zij moet stoppen met stalken. Het is een laagdrempelige interventie die veelvuldig wordt ingezet in de praktijk. Het OM kan aansturen op een Stopgesprek⁶⁹, bijvoorbeeld omdat het kan bijdragen aan het aantonen van de wederrechtelijkheid

⁶⁶ Er is een check in de systemen, er wordt informatie bij ketenpartners opgevraagd en er is meestal contact met de betrokkenen. De termijn voor het triagebesluit is vijf dagen. Daarna volgt het besluit of de melding bij Veilig Thuis blijft of naar een andere partij wordt doorgezet. Na de overdracht monitort Veilig Thuis nog wel, die fase duurt gemiddeld 1,5 jaar. Bij 3, 12 en 18 maanden na overdracht kijkt Veilig Thuis welke acties zijn uitgezet om tot een stabiel veilige situatie te komen. Als de situatie na 1,5 jaar stabiel en veilig is sluit Veilig Thuis het dossier.

⁶⁷ In Rotterdam is de coördinerend officier huiselijk geweld vrijgesteld voor dergelijke zaken. Naast deze coördinerende taken pakt deze officier samen met nog twee collega officieren alle hoog-risicozaken op en zij worden ook zaakofficier van die zaken.

⁶⁸ In sommige regio's wordt per hoog-risico casus bezien of het nodig is om deze op het Actieoverleg in te brengen.

⁶⁹ Gespreksverslagen Politie 2, Politie 3, Politie 4.

van de gedragingen van de stalker: na uitvoering van het Stopgesprek kunnen de instanties aantonen dat de pleger weet dat zijn of haar gedrag onwenselijk is.⁷⁰

De politie heeft een handreiking opgesteld voor het uitvoeren van een Stopgesprek, maar in de praktijk wordt een Stopgesprek niet altijd goed uitgevoerd. Het OM vraagt regelmatig aan de politie om een Stopgesprek te voeren terwijl in de handreiking contra-indicaties staan die aangeven dat er geen Stopgesprek meer moet plaatsvinden, bijvoorbeeld bij een hoog-risico, als al aangifte is gedaan of wanneer al een keer een Stopgesprek heeft plaatsgevonden.⁷¹ Naast dat de timing van een Stopgesprek zou kunnen verbeteren, kan de uitvoering ervan ook beter. In de praktijk wordt het Stopgesprek in sommige gevallen uitgevoerd door een generalist, of via de telefoon, terwijl het de voorkeur verdient om dit fysiek uit te laten voeren door iemand met veel ervaring in gespreksvoering, zoals een wijkagent.⁷²

AWARE-knop

Een andere maatregel die bijdraagt aan de veiligheid van het slachtoffer, is de inzet van de AWARE-knop. AWARE staat voor 'Abused Women's Active Response Emergency'. De AWARE-knop is een draagbaar alarmsysteem dat het slachtoffer bij zich kan dragen. Met één druk op de knop wordt de politie gewaarschuwd. Daarbij wordt vanuit de praktijk de boodschap meegegeven dat de AWARE-knop geen 100% garantie geeft dat het de veiligheid van het slachtoffer kan garanderen. Het draagt voornamelijk bij aan het bevorderen van het veiligheidsgevoel van het slachtoffer. Uitgifte en beheer van de AWARE-knop is in de regio's verschillend geregeld. Deze verantwoordelijkheid kan bij Veilig Thuis liggen, maar ook bij een lokale zorgverlener.

Beschermingsbevelen

Om het ongewenste gedrag van de pleger te beïnvloeden, kan een beschermingsbevel worden opgelegd. Dit zijn gebods- of verbodsbepalingen die het gedrag van een pleger reguleren en daarmee ter bescherming van het slachtoffer dienen. Een beschermingsbevel kan een rechter opleggen als voorwaarde bij de schorsing van de voorlopige hechtenis van de pleger. Ook kan de officier van justitie in sommige gevallen een Gedragsaanwijzing⁷³ opleggen, waarin een beschermingsbevel wordt opgenomen.

Veelvoorkomende beschermingsbevelen bij stalking zijn contact- of gebiedsverboden. Uit het vorige Inspectieonderzoek bleek dat er onduidelijkheid bestond over het wel of niet aanwezig zijn van een contactverbod bij Bekir E. Dit was door de politie destijds niet goed terug te vinden in de systemen. Ook was de reclassering niet bekend met het feit dat Bekir E. zijn contactverbod had overtreden. De registratie en handhaving van contactverboden was dus toe aan verbetering.

⁷⁰ Gespreksverslagen Politie 4, OM 4.

⁷¹ Gespreksverslagen Politie 3, Politie 2, SHN, slachtofferadvocaat 1, Politie 4.

⁷² Gespreksverslagen Politie 3, Politie 1.

⁷³ Op grond van artikel 509hh Wetboek van Strafvordering.

Inmiddels is een aantal verbetermaatregelen doorgevoerd. Wanneer een officier op ZSM beslist een gedragsaanwijzing op te leggen wordt vanuit ZSM contact gelegd met het slachtoffer om deze daarover te informeren. De medewerker van de politie die aansluit op ZSM zorgt er daarnaast voor dat de gedragsaanwijzing in de politiesystemen wordt vastgelegd waarna de uitreiking van de gedragsaanwijzing aan de verdachte kan plaatsvinden en handhaving kan starten.⁷⁴ Doordat de gedragsaanwijzing in de politiesystemen staat kan handhaving plaatsvinden omdat de aanwijzing door agenten op straat kan worden ingezien.

De reclassering is voor haar toezicht afhankelijk van signalen over overtredingen. Zij neemt bij alle stalkingscasussen standaard elektronische monitoring mee in haar advies, waardoor de naleving van een locatieverbod beter te controleren is. Bij ernstige overtredingen van de beschermingsbevelen adviseert de reclassering het OM over de te nemen vervolg beslissing, bij een hoog risico overweegt de reclassering een voorlopige tenuitvoerlegging (V-TUL)⁷⁵. Tevens is er contact met de politie over de te nemen beschermingsmaatregelen ten aanzien van het slachtoffer. In sommige gevallen acht de reclassering het wenselijker om het toezicht voort te zetten in plaats van te handhaven. Volgens de reclassering is het niet altijd wenselijk om een pleger bij overtreding van bijzondere voorwaarden te laten aanhouden indien er geen veiligheidsrisico's in het geding zijn ten aanzien van het slachtoffer. Daarnaast is een overtreding soms langere tijd geleden en kan het zo zijn dat het op moment van ontdekken net weer beter gaat met de pleger waardoor het risico op delictgedrag is afgenomen. Hem of haar dan alsnog aanhouden kan een averechts effect hebben. Hierover kan in hoog risico zaken overleg plaatsvinden met de officier van justitie.⁷⁶

Toch blijft de handhaving van beschermingsbevelen een punt van aandacht. In sommige gevallen worden locatieverboden opgelegd die voor het toezicht van de reclassering niet uitvoerbaar zijn.⁷⁷ Een voorbeeld is een locatieverbod voor 500 meter rond het adres van het slachtoffer, terwijl voor de correcte werking van een enkelband de richtlijn is dat er hemelsbreed 1.000 meter tussen een verblijfsadres en een verbod moet liggen. Daarnaast blijkt dat de verlenging van de gedragsaanwijzing in de praktijk nog wel eens wordt vergeten.⁷⁸

3.3 Zaaksverantwoordelijkheid en regie

Casusregie

Belangrijke aspecten binnen de aanpak van stalking die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, zijn zaaksverantwoordelijkheid en regie. In de zaak van Hümeyra bleek dit van essentieel belang, omdat de meldingen die Hümeyra bij verschillende instanties deed, niet bij elkaar kwamen. Er was niemand binnen de politie die de regie of de eindverantwoordelijkheid had voor haar zaak. Om informatie bij elkaar

⁷⁴ Gespreksverslagen OM 1, OM 4.

⁷⁵ De reclassering kan een advies tot tenuitvoerlegging uitbrengen, dat betekent dat bij overtreding van één of meerdere voorwaarden de voorwaardelijke straf ten uitvoer wordt gelegd. Voorlopige tenuitvoerlegging betekent dat bij het overtreden direct tot tenuitvoerlegging van de straf kan worden overgegaan.

⁷⁶ Gespreksverslagen 3RO 1, 3RO 3, 3RO 2 en 3RO 4.

⁷⁷ Gespreksverslagen SHN, 3RO 4, 3RO 3.

⁷⁸ Gespreksverslagen slachtofferadvocaat 2, SHN.

te brengen en de juiste acties uit te kunnen zetten, is het noodzakelijk dat elke ketenpartner de regie met betrekking tot stalkingszaken op orde heeft. Binnen elke organisatie moet één functionaris verantwoordelijk zijn voor overzicht en regie op een casus, die waar nodig opschaaft binnen de eigen organisatie of naar ketenpartners.⁷⁹

Bij de meeste ketenpartners (OM, reclassering en Veilig Thuis) is de medewerker die de stalkingszaak behandelt,⁸⁰ ook degene die de regie over een casus voert.⁸¹ Deze medewerker heeft eigenaarschap op de zaak, bewaakt de voortgang en fungeert als aanspreekpunt voor ketenpartners en (indien nodig) het slachtoffer. In de praktijk werkt deze manier van werken in de meeste gevallen naar tevredenheid. De persoon die de regie voert, is niet altijd specialist op het gebied van stalking. Vaak zijn er intern mogelijkheden om over een casus te sparren met collega's, zoals casuïstiek-overleggen waar medewerkers een casus kunnen inbrengen.⁸² Daarnaast beschikken bijna alle ketenpartners over aandachtsfunctionarissen of taakaccenthouders op het gebied van huiselijk geweld en/of stalking.⁸³ Medewerkers die belast zijn met casusregie kunnen bij deze collega's terecht wanneer er vragen of onduidelijkheden zijn over de aanpak van een zaak. In sommige regio's zijn afspraken over casusregie bij stalkingszaken met een hoog risico: de casusregie komt dan in ieder geval bij iemand te liggen die gespecialiseerd is in het thema stalking.⁸⁴ Hierover zijn echter nog geen landelijke werkafspraken gemaakt.

Bij de politie is de regie op een casus belegd bij casusregisseurs. Deze casusregisseur werkt in de regio waar het slachtoffer woont en heeft zicht op alle stalkingscasussen binnen het team. Ieder BT zou minstens twee casusregisseurs moeten hebben.⁸⁵ In de praktijk is casusregie inderdaad op het niveau van de BT ingericht. Maar hoeveel casusregisseurs er zijn en hoe de rol van casusregisseur wordt ingevuld kan per BT verschillen. De taakbeschrijving van deze rol blijkt in de praktijk niet altijd helder en de rol is vaak niet opgenomen in de functieomschrijving van de medewerkers die deze vervullen.⁸⁶ De casusregisseur werkt meestal bij de afdeling Zorg & Veiligheid of als doelgroepencoördinator en is bekend met alle stalkingscasussen die op het betreffende BT spelen. In ieder geval monitort de casusregisseur of alle benodigde handelingen in een zaak worden uitgevoerd. In sommige BT's heeft de casusregisseur alleen een coördinerende rol en behandelt deze in principe geen individuele casussen. De uitvoering van handelingen in een casus is dan belegd bij iemand anders dan de casusregisseur: de casushouder.⁸⁷ In de praktijk is dit meestal een wijkagent. De casusregisseur controleert vervolgens of alle benodigde handelingen door de casushouder worden

⁷⁹ Beleidsreactie op het Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. 9 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019, 29 279, nr. 540).

⁸⁰ Dit kan bij het OM een officier van justitie zijn, bij de reclassering een adviseur of toezichthouder en bij Veilig Thuis een medewerker.

⁸¹ Gespreksverslagen VT 2, 3RO 3, 3RO 1, OM 4.

⁸² Gespreksverslagen 3RO 3, 3RO 1.

⁸³ Gespreksverslagen VT 4, OM 4, 3RO 3.

⁸⁴ Gespreksverslag OM 3.

⁸⁵ Landelijke werkinstructie stalking van de politie, 21 oktober 2020.

⁸⁶ Gespreksverslag Politie 3, Politie 4.

⁸⁷ In verschillende regio's wordt deze rol anders genoemd. Naast casushouder, wordt de rol ook wel aangeduid als behandelaar of zaakseigenaar. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om in dit rapport de aanduiding casushouder te gebruiken.

uitgevoerd. Bij andere BT's zijn de rollen van casusregisseur en casushouder bij dezelfde persoon belegd. Daar is de casusregisseur dus ook de behandelaar van een zaak. Wie contact onderhoudt met ketenpartners en het slachtoffer verschilt per BT en soms zelfs per persoon: casusregie binnen de politie wordt overal anders ingevuld.

De onduidelijkheid over de inhoud van de rol van casusregisseur bij de politie, wordt in de praktijk als lastig ervaren.⁸⁸ De regionale verschillen maken het proces kwetsbaar. Daarnaast werd in één regio aangegeven dat het in sommige gevallen bij de samenwerking met ketenpartners verwarrend werkt als rollen per BT verschillend worden ingevuld.⁸⁹ Een ander punt van zorg is de borging van de rol van casusregisseur.⁹⁰ In veel gevallen wordt deze rol, evenals werkzaamheden binnen Zorg & Veiligheid, niet vastgelegd in de functieomschrijving van de uitvoerende politiemedewerker. Daardoor is niet geborgd dat vervanging wordt geregeld wanneer een medewerker vertrekt. Als laatste is casusregie in sommige gevallen een taak die een politiemedewerker oppakt naast de reguliere werkzaamheden, waardoor het risico bestaat dat de uitvoering van deze rol er in geval van drukte bij in schiet.⁹¹

Eén bevestigde eenheid heeft uit eigen beweging gekozen een regisseur Zorg en Veiligheid aan te stellen.⁹² Deze regisseur is volledig vrijgemaakt voor onder andere casusregie in stalkingszaken. Daarmee is de regie op stalkingszaken beter geborgd. Dit is nog geen landelijke lijn, maar meerdere politiemedewerkers hebben aangegeven meerwaarde te zien in het aanstellen van een dergelijke regisseur.⁹³

Eén aanspreekpunt voor slachtoffers

Uit het rapport naar de stalking door Bekir E. bleek dat het feit dat Hümeýra geen vaste contactpersoon had bij de politie en het OM tot gevolg had dat zij haar verhaal telkens opnieuw moest doen. Het gebrek aan een vaste contactpersoon bemoeilijkte haar pogingen om op de hoogte te blijven van de stand van zaken van de aanpak van haar zaak. De beschikbaarheid van een vast aanspreekpunt binnen de afzonderlijke organisaties is voor slachtoffers dus van belang.

In de werkinstructie van de politie is sindsdien opgenomen dat slachtoffers van stalking een vaste contactpersoon bij de politie moeten krijgen, ook na het doen van een melding. Deze contactpersoon is tevens de behandelaar van de zaak en werkt nauw samen met de casusregisseur.⁹⁴ Juist bij de politie is de aanwezigheid van een vaste contactpersoon voor het slachtoffer belangrijk, omdat de kans dat verschillende medewerkers bij een casus betrokken worden daar groter is dan bij de andere ketenpartners. Stalking bestaat niet uit één incident en in veel gevallen volgen meerdere meldingen bij de politie. De kans dat bij verschillende contactmomenten met de politie andere medewerkers bij een zaak worden betrokken is zeer groot: zo wordt een aangifte vaak opgenomen door iemand van

⁸⁸ Gespreksverslagen Politie 3, Politie 4.

⁸⁹ Gespreksverslag Politie 4.

⁹⁰ Gespreksverslagen Politie 4, Politie 1.

⁹¹ Gespreksverslagen Politie 2, Politie 1.

⁹² Gespreksverslag Politie 2.

⁹³ Gespreksverslagen Politie 2, Politie 4.

⁹⁴ Landelijke werkinstructie stalking van de politie, 21 oktober 2020.

de afdeling I&S, komt na een 112-melding de medewerker van de noodhulp ter plaatse en is de casushouder in veel gevallen een wijkagent. Het moet voor een slachtoffer daarom duidelijk zijn bij wie hij of zij terecht kan met vragen over de zaak. In de praktijk hebben slachtoffers echter nog lang niet altijd een vast aanspreekpunt bij de politie na het doen van een melding of aangifte.⁹⁵

Ook bij het OM staan slachtoffers nog steeds niet altijd in contact met een vaste contactpersoon. Bij ernstige casussen kan een slachtoffercoördinator aan een zaak worden toegewezen met wie het slachtoffer in contact kan komen. Bij de overige zaken is het slachtoffer vaak aangewezen op het informatiepunt slachtoffers (IPS) van het OM. Met name in de fase tussen de afronding van het dossier bij de politie en het moment dat de zitting plaatsvindt is er in veel regio's weinig regie op een zaak.⁹⁶ Pas wanneer de zittingsdatum in zicht komt wordt er in veel gevallen een officier aan de zaak gekoppeld. In de tussentijd is er vaak geen vaste contactpersoon met wie over de voortgang van de zaak contact kan worden gezocht.

Vanuit Veilig Thuis is wel vaak sprake van een vaste contactpersoon voor slachtoffers. De reclassering heeft in principe geen contact met slachtoffers en slachtoffers hebben daar dus ook geen vaste contactpersoon.

Organisatie-overstijgende regie

Bij stalkingscasussen waar meerdere ketenpartners bij betrokken zijn die acties ondernemen is ook organisatie-overstijgende regie gewenst. In die gevallen wordt niet alleen intern binnen de eigen instanties gemonitord of een casus loopt, maar kan ook op de gezamenlijke aanpak worden gestuurd. Deze regie zou plaats moeten vinden op ZSM.⁹⁷ In de praktijk is dit dan ook de plek waar de verschillende ketenpartners letterlijk met elkaar om tafel zitten om over in te zetten acties te overleggen.

Niet alle stalkingszaken komen echter op ZSM. In sommige gevallen is een lang voortraject gaande, waarbij ketenpartners ook al met elkaar om tafel moeten om interventies te bedenken. Daarnaast kan het zo zijn dat een stalkingszaak dusdanig complex is dat deze niet bij ZSM wordt aangemeld maar door het OM wordt opgepakt binnen de afdeling onderzoeken.⁹⁸ Er is dan meer tijd en ruimte voor het uitvoeren van strafrechtelijk onderzoek.

In dit soort situaties moeten ketenpartners elkaar op andere momenten vinden om afspraken met elkaar te maken. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het Actieoverleg⁹⁹ of bij behandeling van een zaak in het Zorg- en Veiligheidshuis.¹⁰⁰ Door een casus in deze overlegvormen te monitoren, wordt organisatie-overstijgende regie geborgd. In gevallen waarbij sprake is van een grote zorgcomponent kijken de ketenpartners

⁹⁵ Gespreksverslagen SHN, slachtofferadvocaat 1, slachtofferadvocaat 2, slachtoffer 2, slachtoffer 1, slachtoffer 7, slachtoffer 6, slachtoffer 5.

⁹⁶ Gespreksverslag slachtofferadvocaat 3, OM 2.

⁹⁷ Beleidsreactie op het Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. 9 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019, 29 279, nr. 540).

⁹⁸ Gespreksverslag OM 4, OM 3.

⁹⁹ Meer uitleg over deze overlegvorm volgt in de volgende paragraaf: 3.5 Samenwerking en communicatie.

¹⁰⁰ Gespreksverslagen OM 3, 3RO 1, VT 2.

voor regie vaak naar Veilig Thuis, maar vaste afspraken worden hier meestal niet over gemaakt.¹⁰¹

3.4 Toerusting

Opleidingen

Gelet op de complexiteit van stalkingsproblematiek is toerusting van medewerkers op dit thema zeer belangrijk. Bij alle ketenpartners zijn elementen van stalking of huiselijk geweld opgenomen in de basisopleiding die iedere nieuwe medewerker krijgt. Dit houdt in dat de medewerkers hierover minstens één keer, bij de start van hun functie, scholing krijgen. Op ZSM is aandacht voor het opdoen van kennis over stalking en huiselijk geweld, maar de wijze waarop dit gebeurt verschilt per locatie.

Alle organisaties bieden verdiepingscursussen of interne opleidingen aan op het gebied van huiselijk geweld, of specifiek voor stalking, zoals de externe opleiding Stalking Risk Profile (SRP). Niet voor iedereen is echter ruimte of geld om deze opleidingen te volgen, terwijl vanuit de praktijk wel de behoefte bestaat om specialistische opleidingen te volgen.¹⁰² Voor het invullen van de SASH bestaat bij de politie een e-learning. Iedere medewerker die de SASH invult moet deze e-learning hebben gevolgd. In de praktijk blijkt dat niet het geval te zijn en vullen ook medewerkers zonder deze training de SASH in.¹⁰³

Specialistische kennis bij de aanpak van stalking is belangrijk en de medewerkers van de organisaties erkennen dit. Veel medewerkers geven aan graag (bij)scholing te willen volgen, maar het aanbod en/of de (financiële) middelen zijn beperkt. De beschikbare trainingen hebben veelal een vrijblijvend karakter en zijn soms vrij algemeen van aard.¹⁰⁴ Daarnaast vormt de aanpak stalking bij de meeste ketenpartners één van de vele onderwerpen die zij in hun dagelijkse werkzaamheden tegenkomen.¹⁰⁵

Inzet specialisten

Voor kennis over wat stalking precies is en hoe dit het beste aangepakt kan worden is iedere organisatie afhankelijk van de inzet en toewijding van een kleine groep specialisten. Dat het onderwerp stalking de aandacht heeft bij de ketenpartners is terug te zien in het feit dat er in vrijwel iedere regio bij de verschillende ketenpartners taakaccenthouders, portefeuillehouders en/of aandachtsfunctionarissen op het onderwerp zijn aangewezen. Soms maakt stalking daarbij onderdeel uit van het bredere taakaccent huiselijk geweld of 'zorg en veiligheid'. Deze specialisten hebben vaak aanvullende opleidingen gehad op het gebied van stalking en kunnen fungeren als vraagbaak voor andere collega's die met stalkingszaken te maken krijgen. Zij doen hun best om hun kennis langs allerlei wegen over te dragen. Bijvoorbeeld door routekaarten en factsheets te

¹⁰¹ Gespreksverslagen 3RO 2, Politie 1, VT 4, Politie 2.

¹⁰² Gespreksverslag Politie 1, Politie 4, VT 4.

¹⁰³ Sommigen zijn wel getraind, sommigen hebben hiervoor een e-learning gevolgd en sommigen hebben géén training of e-learning gevolgd.

¹⁰⁴ Zoals de SRP. Verschillende Veilig Thuis-medewerkers zijn hierin opgeleid, maar dit is eigenlijk omdat er verder geen opleiding voorziet in kennis over stalking.

¹⁰⁵ Bijvoorbeeld een wijkagent die naast stalkingszaken ook nog te maken heeft met een veelheid aan andere complexe thema's zoals jeugdcriminaliteit, ondermijning en radicalisering.

ontwikkelen, workshops en kennisdagen te organiseren of via nieuwsbrieven of intranet aandacht te vragen voor het onderwerp.¹⁰⁶

Zorg en Veiligheid is een belangrijk aspect van het politiewerk omdat zeer veel meldingen hier onder vallen, maar is niet altijd een populair thema onder politiemedewerkers.¹⁰⁷ De taakaccenthouders hebben dan ook een belangrijke rol om dit thema, en daarmee de aanpak van stalking, binnen de politieorganisatie te borgen.

3.5 Samenwerking en communicatie

Snijvlak Zorg en Straf: gezamenlijk overleg

De ketenpartners investeerden de laatste jaren op de intensivering van de samenwerking op het snijvlak van Zorg en Straf. Zo ook voor casussen van stalking, waarbij in veel gevallen zowel vanuit het strafrechtelijke als het zorgdomein naar de casus wordt gekeken.¹⁰⁸ Een voorbeeld van de geïntensiveerde samenwerking is de mogelijkheid om een casus in te brengen op het Actieoverleg, waarbij Veilig Thuis en de justitiepartners vroegtijdig met elkaar afstemmen. Doel is om gezamenlijk te werken aan het bereiken van directe veiligheid voor alle betrokkenen en de eerste onderzoekshandelingen of interventies doeltreffend in te zetten.¹⁰⁹ Het overleg is in bijna alle regio's geïmplementeerd en vindt meestal wekelijks plaats.¹¹⁰ Vaste partners zijn het OM, Veilig Thuis en de politie. In minstens één regio sluit ook de reclassering aan.¹¹¹ In verschillende regio's is besloten om alle stalkingszaken met een hoge SASH-score in te brengen op het Actieoverleg.¹¹² Andere regio's bekijken per casus of dit nodig is. Verschillende ketenpartners vinden het Actieoverleg van meerwaarde voor de aanpak van stalkingszaken, omdat het zorgt voor korte lijnen en het vroegtijdige afstemming mogelijk maakt.¹¹³ Dit geldt ook voor het bespreken van casuïstiek in het Zorg- en Veiligheidshuis.

De samenwerking tussen Zorg en Straf komt inmiddels ook terug op ZSM: daar sluit Veilig Thuis in de meeste regio's aan. Hoewel het in de praktijk nog een zoektocht blijkt naar de beste vorm, wordt door verschillende ketenpartners de meerwaarde hiervan gezien.¹¹⁴ Toch stuit het in sommige regio's ook op problemen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om informatiedeling.¹¹⁵ Hierbij valt op dat Veilig Thuis organisaties hierover afwijkend beleid hanteren en er geen sprake is van één lijn. Deze verschillen in beleid bij Veilig Thuis kunnen het lastig maken voor ketenpartners die binnen hun regio vaak te maken hebben met meerdere Veilig Thuis organisaties.¹¹⁶ Zij moeten hun werkwijze dus aanpassen afhankelijk

¹⁰⁶ Gespreksverslag Politie 3, 3RO 3, VT 1.

¹⁰⁷ Gespreksverslag Politie 1, Politie 4.

¹⁰⁸ Na een binnenkomst van een melding of aangifte van stalking bij de politie maakt de politie een Veilig Thuis-melding op en wordt Veilig Thuis dus ook over de casus geïnformeerd.

¹⁰⁹ [bundel_actieoverleg.pdf \(vng.nl\)](#)

¹¹⁰ Sommige regio's maken geen gebruik van het Actieoverleg, maar hebben wel soortgelijke overleggen onder andere noemers (motorkap overleg, multidisciplinair overleg (MDO)).

¹¹¹ Gespreksverslag VT 1.

¹¹² Gespreksverslagen VT 2, OM 1, OM 2.

¹¹³ Gespreksverslagen OM 2, VT 2, OM 4.

¹¹⁴ Gespreksverslagen OM 2, VT 2,

¹¹⁵ Gespreksverslagen OM 1, OM 3.

¹¹⁶ Gespreksverslagen Politie 2, OM 3.

van met welke Veilig Thuis organisatie zij te maken hebben. Anderzijds kan Veilig Thuis in sommige regio's niet fysiek aansluiten bij ZSM of niet in dezelfde ruimte als de politie werken. Deze aansluiting is nog niet overal gefaciliteerd.

In een aantal regio's wordt geëxperimenteerd met 'samen op in acuut'. Dit houdt in dat politie en Veilig Thuis samen ter plaatse gaan als sprake is van een melding van huiselijk geweld (waaronder stalking). In de praktijk blijkt dit in sommige gevallen lastig realiseerbaar omdat het niet altijd mogelijk is om ad hoc in gezamenlijkheid op te treden.¹¹⁷

Hoe de regio's de samenwerking tussen Zorg en Straf realiseren is dus overal anders geregeld. Partijen weten elkaar in verschillende overlegvormen wel steeds beter te vinden, maar er zijn grote regionale verschillen die de samenwerking in de praktijk bemoeilijken. Een ander belemmerend aspect voor effectieve samenwerking is dat soms een gemis aan rolduidelijkheid wordt ervaren, waardoor bij ketenpartners onderling niet altijd helder is wat de mogelijkheden van een ketenpartner bij de aanpak van stalking zijn of welke informatie men van elkaar nodig heeft.

Informatiedeling tussen ketenpartners

Informatiedeling geschiedt vooral door mondelinge of schriftelijke overdracht. Over het algemeen werken de ketenpartners op gescheiden systemen die niet op elkaar zijn afgestemd. Hoewel zij vaak afhankelijk zijn van informatie van elkaar om de aanpak van stalking goed uit te kunnen voeren, kunnen zij veelal niet gemakkelijk over deze informatie beschikken. Een voorbeeld hiervan is de reclassering die informatie nodig heeft van de politie. In sommige regio's wordt gebruik gemaakt van systeem Amazone¹¹⁸, maar dat is niet overal het geval.¹¹⁹ Wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van Amazone komt informatie vanuit de politie niet actief bij de reclassering terecht. De reclassering is dan zelf aan zet om deze informatie op te halen. Meestal is er geen directe lijn van contact.

Informatiedeling tussen reclassering en Veilig Thuis blijkt niet altijd goed te verlopen.¹²⁰ Beide organisaties zijn gebonden aan wetgeving (AVG) en hebben in de meeste gevallen toestemming nodig van het slachtoffer of de pleger om informatie met elkaar te mogen delen. In de praktijk vinden deze twee ketenpartners elkaar daardoor nog niet optimaal, terwijl zij allebei aangeven meerwaarde zien in versterkte samenwerking: beide partijen beschikken over relevante informatie met betrekking tot elkaars taakuitvoering.¹²¹

Verschillende ketenpartners zien graag snellere en actievere informatiedeling vanuit het OM.¹²² Nu moeten ketenpartners vaak zelf bij het OM op de lijn om erachter te komen wat de uitspraak is geweest in een stalkingszaak.¹²³ Dit kan voor ketenpartners zeer relevante informatie zijn, bijvoorbeeld als het gaat om schorsing

¹¹⁷ Gespreksverslagen Politie 2, Politie 4.

¹¹⁸ Amazone is een politiesysteem waarin personen en groepen kunnen worden gemonitord.

¹¹⁹ Gespreksverslagen 3RO 3, 3RO 1.

¹²⁰ Gespreksverslagen 3RO 1, 3RO 2, VT 4.

¹²¹ Gespreksverslagen 3RO 1, 3RO 2, VT 4.

¹²² Gespreksverslagen SHN, 3RO 3, VT 4.

¹²³ Gespreksverslagen SHN, 3RO 3, VT 4.

van de voorlopige hechtenis van een pleger. In de praktijk blijkt het voor verschillende ketenpartners moeizaam om hier grip op te krijgen of snel uitsluitel over te ontvangen vanuit het OM.

Om de benodigde informatie van elkaar te kunnen verkrijgen zijn ketenpartners vaak afhankelijk van deelname aan samenwerkingsverbanden en overleggen (ZSM, Actieoverleg). Daarnaast blijkt het erg belangrijk te zijn om over informele contacten te beschikken binnen andere organisaties. Verschillende ketenpartners geven aan dat het hebben van een goed netwerk van grote meerwaarde is. Er is dan een ingang bij een organisatie en op die manier komt informatie uitwisseling sneller bij de juiste persoon terecht.¹²⁴

Evaluaties

Evaluatie van de aanpak van stalkingszaken is in de meeste regio's niet structureel geregeld. Bij uitzondering nemen ketenpartners het initiatief om casussen gezamenlijk met elkaar te evalueren. In één regio worden er bijvoorbeeld onder leiding van het Zorg- en Veiligheidshuis 'terugspoelsessies' gehouden wanneer het mis gaat in een casus.¹²⁵ In een andere regio worden er vanuit het regionale netwerk Zorg & straf casusreflecties gehouden.¹²⁶ In een laatste regio kan in specifieke gevallen een ketenbrede leerevaluatie worden georganiseerd.¹²⁷

¹²⁴ Gespreksverslagen SHN, 3RO 4.

¹²⁵ Gespreksverslagen 3RO 3, OM 3.

¹²⁶ Gespreksverslag VT 1.

¹²⁷ Gespreksverslag OM 3.

4. Wat betekent de aanpak van stalking voor het slachtoffer?

Het bieden van veiligheid, rechtszekerheid en bescherming van rechten aan burgers zijn kerntaken van organisaties in het domein van justitie en veiligheid. Dit betekent dat deze organisaties moeten doen wat zij kunnen om stalking aan te pakken. Daarbij dienen zij zich betrouwbaar en transparant richting burgers op te stellen. De Inspectie vindt het belangrijk dat slachtoffers van stalking na het doen van melding of aangifte erop kunnen vertrouwen dat dit daadwerkelijk gebeurt. Daarom heeft de Inspectie bekeken welk effect de huidige aanpak van stalking heeft op slachtoffers.

4.1. Melding of aangifte van stalking

Stalking wordt nog niet altijd gelijk door de politie herkend, maar er zijn wel stappen gezet.¹²⁸ Helpend bij het eerste contact is als een slachtoffer zelf aangeeft dat sprake is van stalking.¹²⁹ Een slachtoffer kan bij de politie melding of aangifte van stalking doen.

Melding of aangifte

Belaging (art. 285b Sr) is een klachtdelict. Dit houdt in dat het OM in principe alleen kan vervolgen wanneer het slachtoffer *aangifte* doet. Dit maakt het erg belangrijk dat een slachtoffer bij het eerste contact met de politie bewust wordt gemaakt van het verschil tussen het doen van een melding en een aangifte. In de praktijk blijkt dit verschil voor slachtoffers niet altijd helder. In ten minste één instantie dacht het slachtoffer een aangifte te hebben gedaan, terwijl het achteraf om een melding bleek te gaan.¹³⁰

Wat is het verschil tussen een aangifte en een melding?

Als je aangifte doet, verzoek je om strafvervolgning. Dit betekent dat je wilt dat de dader gestraft wordt. Doe je een melding, dan stel je de politie op de hoogte van de situatie.

Uit: <http://www.politie.nl>

Het is dus van belang dat de politie duidelijk maakt wat het verschil is zodat verwachtingen en vervolgstappen in de zaak duidelijk worden. Dan kan een slachtoffer een weloverwogen keuze maken of hij of zij daadwerkelijk tot aangifte over wil gaan. Anderzijds dient de politie er bij voorlichting over de mogelijke gevolgen van het doen van aangifte zorg voor te dragen dat dit niet overkomt als

¹²⁸ Gespreksverslag slachtofferadvocaat 1.

¹²⁹ Gespreksverslagen slachtofferadvocaat 2, slachtofferadvocaat 3, SHN.

¹³⁰ Gespreksverslag slachtoffer 5.

ontmoediging. Dit is een precair evenwicht, dat een hoge mate van empathie van politiemedewerkers vereist.

Slachtoffer van stalking

"Toen ik voor de zesde keer een poging tot aangifte had gedaan, heb ik vervolgens gewacht en gedacht 'nu komt alles goed'. Het is niet mijn doel om mijn ex te straffen. Mijn doel is dat het stopt zodat ik me weer prettig voel. Ik kreeg echter maar geen nieuws dus ben ik zelf weer gaan bellen. Na anderhalf a twee weken ben ik door de wijkagent teruggebeld met de mededeling dat er helemaal geen aangifte was gedaan, maar dat er alleen een melding was gemaakt."

In sommige gevallen adviseert de politie geen aangifte te doen maar een melding, of wordt gesteld dat het doen van een aangifte niet mogelijk is.¹³¹ Dit lijkt met name het geval te zijn bij stalkingszaken waarbij er nog geen sprake is van fysieke bedreiging.¹³² De politie is wettelijk verplicht een aangifte van een strafbaar feit op te nemen.¹³³ In sommige gevallen geeft de politie bij het slachtoffer aan dat pas aangifte kan worden gedaan als het slachtoffer voldoende bewijs heeft verzameld, bijvoorbeeld door een logboek bij te houden.¹³⁴ Onvoldoende bewijs is echter geen geldige reden voor het weigeren van het opnemen van een aangifte. Alleen wanneer geen sprake is van een strafbaar feit kan het doen van aangifte worden geweigerd. Wanneer een slachtoffer daartoe verzoekt dient de politie dus een aangifte op te nemen. Als de politie niet duidelijk aan een slachtoffer uitlegt waarom zij adviseert geen aangifte te doen of om andere redenen besluit om een zaak niet op te pakken, kan dit ertoe leiden dat een slachtoffer zich niet serieus genomen voelt.¹³⁵ Dit kan zorgen voor secundaire victimisatie¹³⁶ bij het slachtoffer en daarnaast impact hebben op het vertrouwen van het slachtoffer in de aanpak en de betrokken ketenpartners.

De politie geeft zelf aan dat het contact met slachtoffers nog niet altijd goed verloopt.¹³⁷ Bij de politie is men voornamelijk gericht op het pakken van een dader, waarbij niet altijd oog is voor wat een zaak los kan maken bij het slachtoffer. Er wordt in de praktijk vaker *over* slachtoffers gepraat dan *met* slachtoffers¹³⁸, terwijl slachtoffers er vaak juist grote behoefte aan hebben om gehoord te worden.¹³⁹ Uit gesprekken die de Inspectie met verschillende slachtoffers heeft gehad blijkt dat slachtoffers niet altijd goede ervaringen hebben met de bejegening door de politie.¹⁴⁰ Bij het opnemen van een melding of aangifte dient de politie de kwetsbaarheid en de beschermingsbehoefte van een slachtoffer te beoordelen aan de hand van de Individuele Beoordeling (hierna: IB). Hierdoor moet het slachtoffer

¹³¹ Gespreksverslagen slachtoffer 5, slachtoffer 1, slachtoffer 6, SHN.

¹³² Bijvoorbeeld bij stalking via social media, zonder dat daarbij bedreigingen worden geuit.

¹³³ Artikel 163 Sv voor aangiftes. Artikel 165 Sv voor klachten.

¹³⁴ Gespreksverslag slachtoffer 1.

¹³⁵ Gespreksverslagen slachtoffer 1, slachtoffer 8, slachtoffer 5 en slachtoffer 6.

¹³⁶ Van secundaire victimisatie is sprake wanneer slachtoffers opnieuw leed ervaren of leed verergerd als gevolg van het strafproces.

¹³⁷ Gespreksverslagen Politie 3, Politie 1.

¹³⁸ Gespreksverslag Politie 3.

¹³⁹ Gespreksverslagen slachtoffer 7, slachtoffer 8.

¹⁴⁰ Gespreksverslagen slachtoffer 1, slachtoffer 5, slachtoffer 8.

beter worden beschermd tegen herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en/of vergelding.¹⁴¹ Het uitvoeren van de IB gaat over het algemeen beter en wordt gedeeld met Slachtofferhulp Nederland.

4.2. Veiligheid van slachtoffers

Risico-inschatting

De slachtoffers die de Inspectie gesproken heeft waren vaak niet bekend met de term 'SASH'. Sommige slachtoffers gaven aan dat wel vragen waren gesteld over hun veiligheid. Uit gesprekken met de slachtofferadvocaten en de slachtoffers blijkt dat hoe een zaak wordt opgepakt mede afhankelijk is van wie je bij de politie treft.¹⁴² Een instrument als SASH kan het proces ondersteunen, maar bij de risico-inschatting moet aandacht zijn voor het individu. Iedere casus vereist maatwerk. Ook hier is specialistische kennis nodig om de systematiek achter stalking te kunnen begrijpen en om een goede inschatting te kunnen maken van de hulp die nodig is.

Slachtofferadvocaat

"Je moet de mens achter de instrumenten niet kwijtraken: als er drie keer een vinkje komt in plaats van vijf keer maakt dat niet dat er geen gevoel van stalking is. Juridisch krijgt het dan misschien een ander naampje, maar je moet kijken naar het verhaal erachter."

Veiligheidsmaatregelen en hun impact

Een slachtoffer kan verschillende maatregelen nemen om zichzelf zo goed mogelijk te beschermen. De ketenpartners zitten over het algemeen op één lijn met elkaar als het gaat om de adviezen voor slachtoffers van stalking. De politie heeft een speciale brochure gemaakt over stalking waarin deze adviezen zijn opgenomen.¹⁴³ Veilig Thuis begeleidt slachtoffers bij het waarborgen van hun eigen veiligheid. Bij dreiging zou Veilig Thuis de veiligheidsvoorwaarden¹⁴⁴ moeten opstellen.¹⁴⁵ Sommige slachtoffers geven aan dat Veilig Thuis in hun situatie geen veiligheidsvoorwaarden heeft opgesteld ondanks dat volgens het slachtoffer wel sprake was van dreiging.¹⁴⁶

Veelgehoorde adviezen aan slachtoffers zijn het verbreken van alle contact met de pleger, verwijderen van social media-accounts en bijhouden van een logboek. Daarnaast kunnen er ook verdergaande maatregelen worden geadviseerd zoals het dragen van een AWARE-knop of het verblijven op een andere locatie (zoals een vrouwenopvang). Over het algemeen ervaren slachtoffers het gebruik van de

¹⁴¹ Zie omtrent IB ook het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid 'Een kwetsbaar recht' uit 2021.

¹⁴² Gespreksverslagen slachtofferadvocaat 1, slachtofferadvocaat 2, slachtofferadvocaat 3, slachtoffer 5.

¹⁴³ [Brochure 'Als u wordt gestalkt' \(Nederlands\)](#) | [Brochure | Huiselijk Geweld](#)

¹⁴⁴ De veiligheidsvoorwaarden omschrijven wat er moet gebeuren om directe veiligheid te realiseren. Het kan bijvoorbeeld gaan om concrete afspraken over gedrag van zowel de pleger als het slachtoffer.

¹⁴⁵ Het handelingsprotocol van 1 januari 2019 stelt dat Veilig Thuis geen veiligheidsplan meer maakt. Wel stelt Veilig Thuis de veiligheidsvoorwaarden.

¹⁴⁶ Gespreksverslagen slachtofferadvocaat 1, slachtoffer 3, slachtoffer 2.

AWARE-knop als positief en geven zij aan dat zij heldere uitleg over het gebruik ervan krijgen.¹⁴⁷ De vrouwenopvang wordt gezien als laatste toevlucht.

Er mag niet worden onderschat hoeveel weerslag bovenstaande maatregelen kunnen hebben op het leven van een slachtoffer. Het verwijderen van social media-accounts lijkt voor de één simpel, maar betekent voor de ander een grote inbreuk op het sociale leven of in sommige gevallen vermindering van inkomsten.¹⁴⁸ Ook het bijhouden van een logboek kan een grote belasting betekenen voor een slachtoffer.¹⁴⁹ Denk bijvoorbeeld aan een situatie waarbij een slachtoffer honderden keren per dag via verschillende media wordt lastiggevallen en dit allemaal in een logboek dient vast te leggen. Voor het slachtoffer is niet altijd duidelijk wat uiteindelijk met het bijgehouden logboek wordt (of is) gedaan, wat frustrerend is.¹⁵⁰ Ook moeten slachtoffers op andere manieren investeren, zoals de aanschaf van een deurbel met een videocamera of een videocamera op het dashboard van hun auto.¹⁵¹

Bij de aanpak van stalking vraagt men van slachtoffers dus een aanzienlijk deel van hun normale leefpatroon aan te passen. Dit voelt voor de slachtoffers alsof zij telkens moeten inleveren en investeren terwijl in veel gevallen de pleger vrij rondloopt en er in de ogen van het slachtoffer ogenschijnlijk weinig tegen de pleger wordt ondernomen.¹⁵² Op deze manier heeft niet alleen de stalking op zichzelf verregaande gevolgen, maar heeft de *aanpak* óók een groot effect op de levenskwaliteit van slachtoffers. Het is dan ook niet gek dat slachtoffers de adviezen – mede door de enorme impact die dit heeft op hun persoonlijke levenssfeer – niet altijd naar de letter volgen. Het is voor ketenpartners dus zaak om slachtoffers mee te nemen in de nut en noodzaak van dergelijke maatregelen en beperkingen, zodat duidelijk is waarom zij er goed aan doen om deze adviezen op te volgen.

Slachtoffer van stalking

"Ik kreeg van de politie het advies om mijn ex te negeren en blokkeren. Na ongeveer een maand gaf de politie ook het advies om een ander nummer en mailadres te nemen en mijn social media te verwijderen. Dat voelde niet goed. Ik had het idee dat ik alles moest aanpassen, terwijl hij degene was die het problematische gedrag vertoonde."

Een belemmerende factor bij de opvolging van het advies om alle contact te verbreken, is de complexe dynamiek tussen het slachtoffer en de pleger die in sommige gevallen speelt. Bij (ex-)partnerstalking hebben het slachtoffer en de pleger een gezamenlijke geschiedenis in de relationele sfeer. Het kan voorkomen dat het slachtoffer, ondanks dat deze wordt gestalkt, contact zoekt met de pleger, terwijl de betrokken organisaties dringend adviseren om alle contact te verbreken. Daardoor kan bij de organisaties het idee ontstaan dat het slachtoffer zelf debet is

¹⁴⁷ Gespreksverslagen slachtoffer 3, slachtoffer 1.

¹⁴⁸ Bijvoorbeeld ondernemers die voor diensten of producten reclame maken op social media.

¹⁴⁹ Gespreksverslagen slachtoffer 1, slachtoffer 2.

¹⁵⁰ Gespreksverslag slachtoffer 2.

¹⁵¹ Gespreksverslag slachtoffer 1.

¹⁵² Gespreksverslagen slachtoffer 2, slachtoffer 6 en slachtofferadvocaat 1.

aan de situatie, omdat hij of zij het contact met de pleger in stand houdt.¹⁵³ De organisaties ervaren bovendien dat dergelijk gedrag frustrerend kan zijn voor de aanpak van stalking, bijvoorbeeld met het oog op het aantonen van de wederrechtelijkheid van het contact tussen de pleger en het slachtoffer.¹⁵⁴

Soms is contact houden met de stalker voor het slachtoffer echter de enige manier om nog gevoel van controle over de situatie te kunnen houden.¹⁵⁵ Of neemt het risico op escalatie juist alleen maar toe wanneer het slachtoffer de stalker negeert.¹⁵⁶ Het begrijpen van dit gedrag van slachtoffers vraagt om specifieke expertise en kennis op het gebied van stalking.¹⁵⁷ Niet iedereen beschikt over deze kennis, wat maakt dat ketenpartners waakzaam moeten zijn voor het ontstaan van victim blaming. Bij victim blaming krijgen slachtoffers te maken met (vaak onbedoelde) opmerkingen die het slachtoffer het gevoel geven dat hetgeen gebeurd is hun eigen schuld was.

Slachtoffer van stalking

"Ik hoorde van de instanties en mijn omgeving dat ik mijn ex-partner moest negeren. Ik heb ervaren dat dit niet werkt. Als ik mijn ex-partner negeerde werd hij nog bozer. Continu reageren heeft ook geen zin. Wat ik ook deed (boos worden, lief zijn, begrip tonen, contact verbreken, contact herstellen, alles wat je kunt verzinnen heb ik geprobeerd), niks hielp. Het is in de ogen van mijn ex-partner nooit goed wat ik doe."

Een andere factor die het verbreken van alle contact met de pleger voor slachtoffers kan bemoeilijken is wanneer het slachtoffer en de pleger samen kinderen hebben. Soms loopt er in dergelijke gevallen naast een strafrechtelijke procedure ook een civiele procedure over omgang met de kinderen. In een civiele procedure spelen andere belangen en wordt vaak aangestuurd op bemiddelingsgesprekken tussen de partners. Dit staat haaks op de adviezen vanuit de strafrechtelijke kant, die gericht zijn op het verbreken van alle contact. Soms kan daardoor een onveilige situatie ontstaan voor het slachtoffer en/of de kinderen.¹⁵⁸ In Rotterdam zijn positieve ervaringen met combi-zittingen, waar deze procedures tegelijk worden behandeld.

Veiligheidsmaatregelen handhaven

Slachtoffers ervaren dat handhaven van beschermingsbevelen soms lastig is voor de politie. Wanneer de politie ter plaatse komt is de pleger vaak alweer vertrokken.

¹⁵³ Gespreksverslagen Politie 3, VT 4, Politie 1, VT 3.

¹⁵⁴ Gespreksverslagen Politie 1, OM 2.

¹⁵⁵ Gespreksverslag slachtoffer 7.

¹⁵⁶ Gespreksverslag slachtoffer 3.

¹⁵⁷ Gespreksverslag Politie 3.

¹⁵⁸ Gespreksverslag Politie 1.

Slachtoffer van stalking

"Door de politie is aan mij verteld dat ze iets in het systeem hebben gezet wat maakt dat als ik bel er meteen politie komt. Dit geeft mij wel een goed gevoel. In de praktijk zie ik dat de politie toch vaak niet op tijd aan komt. Mijn ex-partner stond alsnog 's nachts bij mij voor de deur. Ik belde de politie en de politie kwam vervolgens na een kwartier: toen was mijn ex-partner al weer weg."

4.3. Casusregie en een vast aanspreekpunt

Slachtoffers worden nog steeds te weinig meegenomen in de overwegingen van de organisaties. Slachtoffers geven aan nauwelijks een terugkoppeling te krijgen over het verloop van hun zaak. Bij de politie hebben slachtoffers vaak geen vaste contactpersoon, hoewel wel in de werkinstructie van de politie is opgenomen dat dit moet.¹⁵⁹ In sommige gevallen fungeert de wijkagent als vast aanspreekpunt. Maar als slachtoffers geen vast aanspreekpunt hebben, dan moeten zij bellen met 112 of 0900-8844 en verloopt het contact via de algemene kanalen.¹⁶⁰ Omdat het slachtoffer niet altijd een vast aanspreekpunt heeft bij de politie, moet ook voor een nieuwe melding weer met een ander persoon worden gesproken. Slachtoffers kunnen het als belastend ervaren om hetzelfde verhaal meerdere malen te moeten doen.¹⁶¹ Bij het OM hebben slachtoffers een vaste contactpersoon wanneer een slachtoffercoördinator aan hun zaak wordt gekoppeld. Dit gebeurt echter alleen bij sommige hoog-risico zaken.¹⁶² De slachtoffers hebben ook voor het gevoel van veiligheid een enorme behoefte aan een vast aanspreekpunt. 'Er is iemand met mijn zaak bezig en daar kan ik bij terecht als het fout loopt.'¹⁶³ Een slachtofferadvocaat kan deze rol van spin-in-het-web op zich nemen wanneer hij of zij bij een zaak betrokken wordt.

Slachtoffer van stalking

"Ik word vanuit de politie niet geïnformeerd over wat er met mijn aangiftes wordt gedaan. Daardoor vraag ik mij soms af: waarom doe ik dit allemaal? Ik hoor er toch niets meer over. Op een gegeven moment dacht ik bij mijzelf: ik ga dit allemaal niet meer doen want het heeft toch geen zin. Ik heb de indruk dat ik op mijzelf ben aangewezen."

¹⁵⁹ Gespreksverslagen SHN, slachtofferadvocaat 1, slachtofferadvocaat 2, slachtoffer 1, slachtoffer 2, slachtoffer 5, slachtoffer 6, slachtoffer 7.

¹⁶⁰ Gespreksverslagen slachtoffer 3, slachtoffer 8.

¹⁶¹ Gespreksverslag slachtoffer 6.

¹⁶² Gespreksverslagen OM 2, OM 1.

¹⁶³ Citaat uit gespreksverslag slachtofferadvocaat 1.

4.4. Delen van informatie met slachtoffers

Van de ketenpartners wordt verwacht dat zij informatie delen met slachtoffers over wat met een melding wordt gedaan.¹⁶⁴ In de praktijk blijkt dat ketenpartners onderling verschillend denken over wie verantwoordelijk is voor het delen van informatie over de voortgang van de aanpak met het slachtoffer. Medewerkers van de reclassering vinden dit in mindere mate hun taak, omdat zij in principe niet of nauwelijks contacten onderhouden met het slachtoffer. Bij de politie staat in de werkinstructie stalking dat er afspraken moeten worden gemaakt met het slachtoffer over vervolcontact, maar wordt niet gesproken over de frequentie en de inhoud ervan.¹⁶⁵ Als een zaak wordt ingestuurd naar het OM heeft het OM de wettelijke taak om een slachtoffer te informeren over het verloop van de zaak. Voor de uitvoering daarvan zijn aanwijzingen opgesteld.¹⁶⁶ Slachtoffercoördinatoren worden om die reden steeds vaker ingezet in stalkingszaken met een hoog risico.

Veilig Thuis heeft in haar handelingsprotocol opgenomen waarover de direct betrokkenen (waaronder het slachtoffer) op bepaalde momenten in het proces geïnformeerd moeten worden.¹⁶⁷ Veilig Thuis moet bij het afsluiten van een melding de direct betrokkenen op de hoogte brengen van onder andere het afsluiten van de casus bij Veilig Thuis, de door Veilig Thuis getrokken conclusies en over welke andere professionals daarover geïnformeerd zijn. Dit ziet echter voornamelijk op de eigen rol en informatiepositie van Veilig Thuis en niet op de brede ketenaanpak.

In algemene zin zijn er wel systemen waarin een slachtoffer de stand van zaken van een melding of aangifte kan opzoeken, maar daarin staat vaak weinig informatie. Er zijn maar weinig haakjes in de huidige werkafspraken die borgen dat een slachtoffer op de hoogte wordt gebracht van het verloop van de aanpak. Daar komt bij dat niet alle informatie waarover ketenpartners beschikken, met een slachtoffer kan of mag worden gedeeld. Naast informatie over de voortgang van een zaak, is er soms bij de ketenpartners informatie beschikbaar over de pleger.¹⁶⁸ Deze informatie kan belangrijk zijn voor het slachtoffer (in verband met gevaarstelling) maar is niet altijd deelbaar voor de ketenpartners in verband met privacywetgeving.

Slachtoffer van stalking

"Toen ik de brief kreeg waarin stond dat de politie niets met mijn aangifte ging doen, wist ik niet goed waar ik naartoe moest bellen voor meer informatie. Mijn energie is op, ik heb geen zin meer om te zoeken naar informatie en ben murw geworden."

¹⁶⁴ Het recht op informatie een wettelijk vastgelegd slachtofferrecht. Daarnaast is in de beleidsreactie van de minister (2019) is genoemd dat het slachtoffer na het doen van melding te horen moet krijgen wat er met de melding is gedaan.

¹⁶⁵ Landelijke werkinstructie stalking van de politie, 21 oktober 2020.

¹⁶⁶ Aanwijzing Slachtofferrechten (2021A003) en de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (2022A001).

¹⁶⁷ Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019.

¹⁶⁸ Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan informatie over antecedenten.

Verbetervoorstel communicatie over beschermingsbevelen

Naar aanleiding van het vorige inspectierapport hebben de ketenpartners onderzocht in hoeverre de communicatie met slachtoffers over beschermingsbevelen zou kunnen worden verbeterd. Uit dit onderzoek bleek dat communicatie vanuit de ketenpartners destijds nog ernstig tekortschoot. Slachtoffers werden van het begin tot het einde van het strafproces te versnipperd en incidenteel geïnformeerd. Of een slachtoffer goed op de hoogte werd gehouden was afhankelijk van de inzet van individuele professionals en van in hoeverre er sprake was van goed contact met het slachtoffer. Ook wanneer een slachtoffer niet zelf aangeeft (of kan aangeven) bescherming te wensen, heeft de overheid een plicht hier wel zorg voor te dragen.

Naar aanleiding van dit onderzoek hebben verschillende ketenpartners een aantal verbetermaatregelen doorgevoerd die met name zien op het beter toegankelijk en beschikbaar maken van informatie over beschermingsbevelen op hun websites. Een groot deel van de in het onderzoek naar voren gekomen verbetermaatregelen is echter nog niet doorgevoerd.

Zelfredzaamheid slachtoffers

De mate van zelfredzaamheid van een slachtoffer maakt het verschil. Een slachtoffer moet zelf initiatief tonen en achter informatie aan gaan. De Inspectie maakt zich zorgen over de positie van slachtoffers die niet zelfredzaam (kunnen) zijn. Alle slachtoffers, maar ook vooral kwetsbare slachtoffers, worden zo de dupe van gebrek aan terugkoppeling en opvolging door de betrokken organisaties. Bijstand van Slachtofferhulp Nederland of van een slachtofferadvocaat kan een slachtoffer daarin ondersteunen. Echter, slachtofferhulp wordt alleen ingeschakeld na een aangifte en niet wanneer een slachtoffer kiest voor het maken van een melding. Voor wat betreft de inzet van een slachtofferadvocaat is niet elk slachtoffer ermee bekend dat dit tot de mogelijkheden behoort.

5. Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De aanbevelingen uit het inspectierapport Bekir E. zijn door de minister van Justitie en Veiligheid vertaald naar verbetermaatregelen. Deze maatregelen zijn door ketenpartners overgenomen in lokale werkinstructies en werkafspraken. Door de ketenpartners zijn interventies opgetuigd om casussen waarbij sprake is van een hoog risico op escalatie tijdig te ondervangen. De zaak van Hümeyra heeft veel impact gehad en de betrokken organisaties zijn ervan doordrongen dat dit nooit meer mag gebeuren. De Inspectie ziet de betrokkenheid en de inzet van de medewerkers, de ketenpartners en de beleidsdepartementen. Tegelijkertijd signaleert de Inspectie een aantal knelpunten en geven slachtoffers aan dat de aanpak nog beter moet.

De Inspectie concludeert dat de aanpak van (ex-)partnerstalking verbeterd is, maar dat de aanpak op een aantal punten meer aandacht en verscherping behoeft.

Herkennen van stalking

Bij de zaak van Hümeyra herkende Veilig Thuis de stalking niet. Het vorige inspectierapport maakte duidelijk dat de werkprocessen voor stalking moesten veranderen. Veilig Thuis heeft een werkaanpak stalking ontwikkeld en landelijk uitgerold. Hierdoor bestaat binnen Veilig Thuis een uniform werkproces voor de aanpak van stalking. De Inspectie ziet verbetering in de werkwijze van Veilig Thuis voor het herkennen van stalking. Daarnaast ziet de Inspectie dat alle organisaties alerter zijn op stalking. Er zijn tools ontwikkeld om te helpen bij herkennen van stalking, maar specialistische kennis ontbreekt in sommige gevallen en die is onontbeerlijk.

De Inspectie concludeert dat specialistische kennis noodzakelijk is om stalking te herkennen. Wanneer die kennis benut wordt zijn de politie, Veilig Thuis, het OM en de reclassering doorgaans goed in staat om stalking te herkennen.

Risico-inschatting en slachtofferveiligheid

Uit het onderzoek naar de aanpak van de stalking door Bekir E. (2019) bleek dat de SASH niet werd gebruikt en dat de organisaties vrijwel onbekend waren met de SASH. De bekendheid met de SASH is sindsdien bij alle ketenpartners vergroot. De ketenpartners vinden de SASH van meerwaarde bij het maken van een risico-inschatting. Het gebruik van SASH is door de gehele politie geïmplementeerd, maar niet iedere politiemedewerker die de SASH invult heeft de verplichte training gehad. Politied medewerkers vullen het SASH-formulier niet altijd op juiste wijze in, wat maakt dat een casus te hoog of juist te laag wordt gescoord. De taakaccenthouders ondervangen dit doordat zij extra naar de ingevulde SASH kijken waarna wordt op- of afgeschaald. Om een risico-inschatting te kunnen doen is specialistische kennis belangrijk.

Bij stalking zetten de ketenpartners verschillende interventies in. De Inspectie ziet dat deze interventies zich in grote mate richten op het stoppen van stalking en het

bevorderen van de veiligheid van het slachtoffer. Het is positief dat ketenpartners nieuwe interventies ontwikkelen waarbij de veiligheid van het slachtoffer centraal staat, daarbij valt te denken aan de succesvolle pilot met het slachtofferdevice.

Echter, de uitvoering van interventies geschiedt in de praktijk nog niet altijd even zorgvuldig waardoor ze soms niet het gewenste effect hebben. Dit is met name het geval bij het vorm geven en handhaven van beschermingsbevelen en het uitvoeren van STOP-gesprekken.

De Inspectie concludeert ten opzichte van 2019 een grote verbetering in de bekendheid met de SASH bij de politie, het OM, Veilig thuis en de reclassering. De Inspectie concludeert dat de SASH door de politie niet altijd goed wordt ingevuld. Specialistische kennis is noodzakelijk om een goede risico-inschatting te kunnen maken.

De Inspectie concludeert dat er in grote mate wordt ingezet op interventies die bijdragen aan de veiligheid van het slachtoffer en gericht zijn op het stoppen van de stalking. Toch blijft de handhaving van beschermingsbevelen een punt van aandacht.

Zaaksverantwoordelijkheid en regie

Bij het OM, Veilig Thuis en de reclassering voert de medewerker die de stalkingszaak in behandeling heeft doorgaans ook de *casusregie*. Deze medewerker heeft eigenaarschap op de zaak, bewaakt de voortgang en fungeert als aanspreekpunt voor ketenpartners. Bij de politie wordt onderscheid gemaakt tussen een casusregisseur en een casushouder. Deze rollen zijn vaak niet opgenomen in de functieomschrijving van de medewerkers die deze vervullen, waardoor de precieze invulling en borging van de casusregie per regio kan verschillen. De Inspectie ziet hierin een risico, omdat het de borging van goede uitvoering van deze rol bemoeilijkt.

Organisatie-overstijgende regie is aanwezig wanneer een zaak op ZSM, in het Actieoverleg of in het Zorg- en Veiligheidshuis wordt besproken. Wanneer casussen niet in dergelijke overlegvormen worden besproken zijn er meestal geen duidelijke afspraken over organisatie-overstijgende regie. Hierdoor bestaat het risico dat onvoldoende regie en monitoring op een casus is.

Bij de politie heeft een slachtoffer in de praktijk vaak geen *vast aanspreekpunt*. Ook het OM heeft vaak geen vast aanspreekpunt voor slachtoffers. Hierdoor weet een slachtoffer niet bij wie hij of zij terecht kan bij vragen over de zaak en moet een slachtoffer meerdere keren opnieuw zijn of haar verhaal doen. Bij Hümeyra ging het juist op dit aspect mis en de Inspectie vindt het daarom zorgelijk dat dit nog altijd niet op orde is. Bij Veilig Thuis heeft een slachtoffer over het algemeen wél een vast aanspreekpunt.

De Inspectie concludeert dat de casusregie bij het OM, Veilig Thuis en de reclassering op orde is. De Inspectie concludeert dat de casusregie bij de politie onvoldoende geborgd is.

De Inspectie concludeert dat de organisatie-overstijgende regie op orde is wanneer een zaak wordt besproken op ZSM, op het Actieoverleg of in het Zorg- en Veiligheidshuis. Bij casussen die niet op een dergelijk overleg komen is onvoldoende organisatie-overstijgende regie.

De Inspectie concludeert dat er in onvoldoende mate een vast aanspreekpunt bij de politie is voor het slachtoffer. Ook het OM heeft doorgaans geen vast aanspreekpunt voor slachtoffers.

Toerusting

Specialistische kennis van stalking is binnen iedere organisatie aanwezig bij een kleine groep toegewijde medewerkers die een taakaccent op huiselijk geweld en kindermishandeling hebben. De taak- en rolomschrijvingen van deze specialisten zijn niet altijd helder of geborgd. Dit brengt het risico met zich mee dat het specialisme verdwijnt wanneer een individu uitvalt of een andere functie krijgt. De specialisten hebben veelal trainingen op huiselijk geweld en/of stalking gevolgd, maar trainingen zijn vaak vrijblijvend en stalking is in veel gevallen een onderdeel van het bredere opleidingsaanbod voor huiselijk geweld. Dit roept de vraag op of vraag en aanbod op elkaar aansluiten. Er is behoefte aan het (blijven) opdoen van kennis door passende trainingen en opleidingen.

De Inspectie concludeert dat de politie, Veilig Thuis, het OM en de reclassering medewerkers met specialistische kennis over stalking hebben, maar dat hun rol niet altijd geborgd is. Er is blijvend behoefte aan passende training en opleiding.

Samenwerking en communicatie

De samenwerking op het snijvlak van Zorg en Straf is de laatste paar jaren geïntensiveerd. Dit resulteert in verschillende multidisciplinaire overleggen waarin zorgpartners samen met justitie aan tafel zitten. Partijen weten elkaar in dit soort verschillende overlegvormen steeds beter te vinden, waardoor de aanpak van een stalkingszaak snel afgestemd kan worden. Een belemmerende factor voor de samenwerking zijn de regionale verschillen in werkwijzen. Daarnaast ontbreekt het soms aan rolduidelijkheid, waarbij medewerkers van ketenpartners niet helder op het netvlies hebben wat de rollen, taken en bevoegdheden van de andere ketenpartners zijn. Er zijn ook uitdagingen op het gebied van informatiedeling, omdat ketenpartners over het algemeen op gescheiden systemen werken die niet op elkaar zijn afgestemd. Als laatste is niet altijd duidelijk wat er - met het oog op privacywetgeving - wel en niet met elkaar gedeeld mag worden. Daardoor ontstaat het risico dat niet alle voor de aanpak relevante informatie samen komt. Door de toename van multidisciplinaire overleggen (waar convenanten aan ten grondslag liggen) wordt dit deels ondervangen, maar het blijft een aandachtspunt.

De Inspectie concludeert dat de ketensamenwerking verbeterd is, onder meer door de intensivering van de samenwerkingen in overlegvormen zoals het Actieoverleg. Wel moet blijvend aandacht zijn voor informatiedeling en rolduidelijkheid.

Slachtofferperspectief

De communicatie met slachtoffers moet verbeteren. Het gaat hierbij zowel om de wijze van communicatie bij het doen van een melding of aangifte, tijdens de zaak als na afloop van de zaak. Er is daarnaast onvoldoende terugkoppeling over het verloop van de zaak. Slachtoffers ervaren – mede door het gebrek aan communicatie – weinig steun en verliezen daardoor het vertrouwen in de overheidsinstanties. Een slachtoffer is grotendeels afhankelijk van zijn of haar eigen zelfredzaamheid en doorzettingsvermogen en wordt onvoldoende gefaciliteerd.

De Inspectie concludeert dat de communicatie met slachtoffers niet op orde is. Slachtoffers worden onvoldoende geïnformeerd over het verloop van hun zaak.

Aanbevelingen

De Inspectie moedigt de beleidsdepartementen, ketenpartners en betrokkenen aan om de aanpak van stalking op te (blijven) nemen in haar beleidsvorming. Er dient blijvend aandacht te zijn voor (door)ontwikkeling en borging van specialistische kennis. Ten slotte moet de communicatie met slachtoffers verbeteren door aanstellen van een vast aanspreekpunt en casusregie bij de politie.

Uit de conclusies volgen een aantal aanbevelingen waarvan de Inspectie meent dat deze de meeste impact hebben op de verbetering van de aanpak van stalking. De Inspectie realiseert zich dat de implementatie van de aanbevelingen vraagt om beleidskeuzes met name daar waar het gaat om de inzet van de schaarse capaciteit.

Aan de politie:

Casusregisseurs vormen binnen de politie een onmisbare spil in de regie op stalkingszaken. Zij moeten relevante informatie bij elkaar brengen en zijn verantwoordelijk voor monitoring en waar nodig bijsturen van de aanpak. Het is belangrijk dat duidelijk is wat er van een casusregisseur mag worden verwacht en dat de casusregisseur voldoende tijd krijgt om zijn of haar taak goed uit te voeren.

Concretiseer de taakomschrijving van de casusregisseur en zorg voor betere borging en een meer uniforme invulling van deze rol binnen ieder basisteam.

De communicatie met slachtoffers moet verbeteren. Hoewel in de werkinstructie is opgenomen dat er sprake moet zijn van één vast aanspreekpunt, blijkt dit in de praktijk onvoldoende te gebeuren.

Zorg dat ieder slachtoffer van stalking na het doen van melding of aangifte ook in de praktijk één vast aanspreekpunt heeft bij de politie die het slachtoffer desgevraagd kan informeren over de stand van zaken. Maak altijd afspraken over het onderhouden van vervolcontact. Houd bij het maken van deze afspraken rekening met de wensen en behoeften van het slachtoffer.

Aan alle ketenpartners (OM, Veilig Thuis, reclassering en politie):

Hoewel er al veel is verbeterd, is het van belang om ook in de toekomst aandacht te houden voor de doorontwikkeling van de aanpak van stalking. Dit rapport toont aan dat er nog steeds een aantal knelpunten zijn. Daarnaast zijn er maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de opkomst van digitale stalking, die maken dat het noodzakelijk is om de aanpak te blijven evalueren en innoveren. De Inspectie acht het van belang dat de urgentie voor dit onderwerp niet wegebt en dat er aandacht blijft het bevorderen van effectieve samenwerking, informatie-uitwisseling en kennisdeling tussen de ketenpartners.

Neem de aanpak van stalking expliciet op in landelijke en/of regionale programma's die zich richten op ketensamenwerking op het snijvlak van Zorg en Straf.

Stalking is vaak complex en specialistische kennis van dit fenomeen is noodzakelijk om een effectieve aanpak te kunnen realiseren. De Inspectie ziet dat specialistische taakaccenthouders in de praktijk van grote toegevoegde waarde zijn. De Inspectie acht het van wezenlijk belang om te blijven investeren op kennis. De Inspectie erkent de belangrijke rol die deze specialisten hebben en benadrukt dat het belangrijk is om hen zoveel mogelijk in hun rol te faciliteren door duidelijke rolafspraken te maken. Ten slotte acht de Inspectie het van belang dat het voor alle medewerkers mogelijk moet zijn om trainingen te kunnen volgen die aansluiten bij het gevraagde kennisniveau.

Borg specialistische functies in heldere taak- en rolomschrijvingen en blijf investeren in specialistische kennis door middel van trainingen en opleidingen.

6. Bijlagen

Bijlage 1. Afkortingenlijst

3RO	Drie reclasseringsorganisaties, d.w.z. Reclassering Nederland, Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, en Stichting Verslavingsreclassering (SVG)
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
B-SAFER	Brief Spousal Assault For Evaluation of Risk
BT	Basisteam (van de politie)
BVH	Basisvoorziening Handhaving
GHNT	Geweld Hoort Nergens Thuis
IB	Individuele Beoordeling
IPS	Informatiepunt Slachtoffers
I&S	Intake & Service
JenV	Justitie en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OXREC	Oxford Risk of Recidivism tool
RISc	Recidive Inschattings Schalen
SASH	Assessment for Stalking and Harassment
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SRP	Stalking Risk Profile
VT	Veilig Thuis
VV	Veiligheid Voorop
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat

Bijlage 2. Aanbevelingen uit het inspectierapport 'De aanpak van de stalking door Bekir E.' (2019)

Aanbevelingen aan de politie, het Openbaar Ministerie, de reclassering en Veilig Thuis:

- *Zorg dat de ketensamenwerking zoals beschreven in de diverse programma's en de ontwikkelagenda ook in de uitvoering een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt, op basis van duidelijke afspraken over ieders taken waarop men elkaar zo nodig aanspreekt.*
- *Rapporteer uiterlijk medio 2020 aan de Inspectie Justitie en Veiligheid welke stappen zijn genomen om de ketensamenwerking te verbeteren.*
- *Zorg dat bij de gezamenlijke aanpak van ex-partnerstalking daadwerkelijk in alle gevallen toereikende aandacht is voor de bescherming van het slachtoffer en voor het stoppen van de stalking.*
- *Geef bij de aanpak van ex-partnerstalking expliciet aandacht aan:*
 - a. *het herkennen van de stalking;*
 - b. *het inschatten van de risico's voor de veiligheid van het slachtoffer;*
 - c. *een duidelijk belegde zaaksverantwoordelijkheid en regie, en*
 - d. *communicatie en samenwerking.*

Aanbevelingen aan de politie:

- *Zorg dat de implementatie van de werkinstructie stalking waarmee op 1 januari 2017 is gestart uiterlijk 2019 wordt afgerond.*
- *Besteed bij de implementatie van de werkinstructie stalking expliciet aandacht aan het gebruik van de vragenlijst stalking en het SASH-instrument.*
- *Evalueer de implementatie uiterlijk medio 2020 en deel deze evaluatie met de Inspectie Justitie en Veiligheid.*

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

November 2023

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*