

onderzoeksopzet

huiselijk geweld

december 2025

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 25 januari 2024 verzocht de gemeenteraad van Rotterdam de rekenkamer met twee moties om onderzoek te doen naar huiselijk geweld. De eerste motie vroeg de rekenkamer onderzoek te doen naar de omvang van huiselijk geweld, het beleid ten aanzien van huiselijk geweld, en de doeltreffend en doelmatigheid van dat beleid.¹ De tweede motie verzocht de rekenkamer om huiselijk geweld tegen queer personen te betrekken in het onderzoek.²

De gemeente zet zich sinds 2019 actief in om de aanpak van huiselijk geweld te verbeteren. De twee moties passen in die ontwikkeling. Eind 2018 werden in Rotterdam, kort na elkaar, drie vrouwen vermoord door mannen die ze kenden. Naar aanleiding van die moorden gaf de gemeenteraad opdracht tot een onderzoek naar de ketenaanpak van huiselijk geweld.³ Na het onderzoek werd een intensief verandertraject gestart om de aanpak te verbeteren. Dit verandertraject is eind 2023 geëvalueerd en begin 2024 is het nieuwe beleidsplan huiselijk geweld vastgesteld.⁴ Tijdens de bespreking van dit beleidsplan, werden de moties gericht aan de rekenkamer aangenomen.

De gemeenteraad vraagt via de moties specifiek aandacht voor queer personen bij huiselijk geweld. Tijdens de bespreking van het beleidsplan werd, naast de motie gericht aan de rekenkamer, ook een motie aangenomen over inclusieve hulpverlening bij huiselijk geweld. In deze motie werd het college verzocht om in gesprek te gaan met hulporganisaties en LHBTI+ belangenorganisaties, om de urgentie van inclusieve hulpverlening te benadrukken en te komen tot werkafspraken hierover.⁵

De rekenkamer liet op 22 maart 2024 in een brief weten het verzoek tot een onderzoek naar huiselijk geweld in te willigen en de precieze insteek later te bepalen.⁶ De precieze insteek wordt gepresenteerd in deze onderzoeksopzet.

1-2 leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de context van het onderzoek naar huiselijk geweld. Vervolgens volgt in hoofdstuk 3 de doel- en vraagstelling en het normenkader. Hoofdstuk 4 gaat in op de aanpak van het onderzoek. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 de organisatie en planning van het onderzoek.

¹ E. P. J. Verweij, A. R. Oostdijk en S. Reitema, "Motie: Zicht op huiselijk geweld: Rekenkamer," 24bb000493 (25 januari 2024).

² F. Elbay en S. Reitema, "Motie: Geweld jegens queermensen onder de loep, betrek dit bij het Rekenkameronderzoek," Gemeenteraad Rotterdam, 24bb000506 (25 januari 2024).

³ K. Lünemann, A. Vermeulen en M. Voorwinden, *Complexe problemen vragen om onorthodoxe oplossingen*, (Utrecht en Rotterdam: Verwey-Jonker Instituut en Gemeente Rotterdam, 2020), https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/119008_Complexe_problemen_vragen_WEB-1.pdf-1.pdf.

⁴ Gemeente Rotterdam, *Beleidsplan huiselijk geweld: samen naar een toekomst zonder geweld*, 9 februari 2024.

⁵ A. Kockelkoren en S. Reitema, "Motie: Inclusieve hulpverlening voor LHBTQIA+ slachtoffers van huiselijk geweld," 24bb000498 (25 januari 2024).

⁶ Rekenkamer Rotterdam, "Motie onderzoek huiselijk geweld," gemeenteraad Rotterdam, (rekenkamerbrief, 24bb001847, 22 maart 2024).

2 context

2-1 huiselijk geweld

2-1-1 definitie huiselijk geweld

Huiselijk geweld wordt gedefinieerd als “geweld dat door iemand uit huiselijke of familiekring van het slachtoffer wordt gepleegd.”⁷ Binnen de term huiselijk geweld wordt onderscheid gemaakt tussen fysiek, seksueel en/of psychisch geweld. De ernst en duur van het geweld verschilt sterk. Vormen van huiselijk geweld zijn onder meer (ex-)partnergeweld, kindermishandeling, ouderenmishandeling en seksueel geweld.

De term ‘huiselijk geweld’ heeft associaties met huiselijkheid en veiligheid, die de ernst van het geweld niet goed weerspiegelen. De rekenkamer gebruikt de term, omdat deze breed bekend is. Ook de gemeente Rotterdam gebruikt de term.

2-1-2 omvang huiselijk geweld

De precieze omvang van huiselijk geweld in Nederland is onbekend. Dit komt doordat een deel van het geweld onzichtbaar is. Slachtoffers doen met regelmaat geen melding van huiselijk geweld. Veelvoorkomende redenen hiervoor zijn angst, schaamte en het risico op een vertrouwensbreuk in de relatie met de pleger.⁸ Op basis van enquêteonderzoek is er wel een schatting van de omvang gemaakt.

De Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld⁹ van het CBS laat zien dat 9 procent van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder in 2024 slachtoffer was van huiselijk geweld.¹⁰ Omgerekend zijn dit bijna 1,3 miljoen mensen. Dit cijfer is volgens de prevalentiemonitor niet veranderd sinds 2020.¹¹ Huiselijk geweld komt in Nederland dus op grote schaal voor.

De prevalentiemonitor maakt onderscheid tussen verschillende vormen van huiselijk geweld. Uit de monitor blijkt dat 6 procent van de Nederlandse bevolking in 2024 slachtoffer is geweest van psychisch huiselijk geweld waarbij er structureel wordt geïntimideerd, gekleineerd of gecontroleerd.¹² Daarnaast is 4 procent slachtoffer geweest van fysiek huiselijk geweld. Een deel van de slachtoffers ervaart een combinatie van type geweld.

Niet iedereen heeft evenveel kans om te maken te krijgen met huiselijk geweld. Vrouwen zijn vaker slachtoffer van huiselijk geweld dan mannen. Ook valt op dat jongeren (tussen de 16 en 24 jaar) vaker slachtoffer zijn dan ouderen (65 jaar en

⁷ Onder andere: Movisie, *Huiselijk en seksueel geweld*, 2019, 1.; Openbaar Ministerie, “Huiselijk geweld”, geraadpleegd op 28 november 2025, <https://www.om.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld>.

⁸ H. Van der Veen, en S. Bogaerts, *Huiselijk geweld in Nederland Overkoepelend synthesesrapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010* (Den Haag en Tilburg: WODC en INTERVICT, 2010), <http://hdl.handle.net/20.500.12832/1238>.

⁹ De monitor heet voluit: Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag. Voor de leesbaarheid korten we de naam in.

¹⁰ E. Derksen, M. Kennis, R. Kloosterman, E. Moons en v. Peters, *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2024*, (Den Haag: CBS en WODC, 2024), 8, <https://open.overheid.nl/documenten/12b5a9a5-9410-4515-a5ed-c8895cf3f7d8/file>.

¹¹ E. Derksen, M. Kennis, R. Kloosterman, E. Moons en v. Peters, *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2024*, (Den Haag: CBS en WODC, 2024), 10, <https://open.overheid.nl/documenten/12b5a9a5-9410-4515-a5ed-c8895cf3f7d8/file>.

¹² E. Derksen, M. Kennis, R. Kloosterman, E. Moons en v. Peters, *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2024*, (Den Haag: CBS en WODC, 2024), 8, <https://open.overheid.nl/documenten/12b5a9a5-9410-4515-a5ed-c8895cf3f7d8/file>.

ouder). Ten slotte zijn bi-plus vrouwen en mensen die zich identificeren als non-binair of genderqueer relatief vaak slachtoffer (17 en 26 procent).¹³

omvang in Rotterdam

Er zijn signalen dat de omvang van huiselijk geweld in Rotterdam boven het landelijke gemiddelde ligt. Er zijn alleen geen Rotterdamse prevalentiecijfers om dit aan te tonen. Wel blijkt uit cijfers van Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond (VTRR, zie ook paragraaf 2-2-2) dat het aantal meldingen bij VTRR hoger ligt dan in vergelijkbare regio's.¹⁴ Ook kwam in 2024 bij het Openbaar Ministerie bijna één op de vijf huiselijk geweld zaken uit het arrondissement Rotterdam (1607 van de 8460 zaken), terwijl grofweg één op de tien Nederlanders in dit arrondissement woont.¹⁵

2-2 kaders en taken

2-2-1 gemeentelijke kaders

De belangrijkste wettelijke kaders voor gemeenten als het gaat om huiselijk geweld zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. De Wmo richt zich op het bestrijden van huiselijk geweld onder volwassenen. De Jeugdwet is gericht op het bestrijden van kindermishandeling.¹⁶

2-2-2 gemeentelijke taken

Vanuit de Wmo heeft de gemeente vier verplichtingen met betrekking tot het bestrijden van huiselijk geweld:

- opvang verzorgen voor mensen die, al dan niet vanwege huiselijk geweld, de thuissituatie hebben verlaten;
- periodiek een plan vaststellen voor beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning;
- een Veilig Thuis-organisatie inrichten;
- de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling handhaven.¹⁷

De Wmo stelt geen verdere eisen aan het verzorgen van opvang en het periodieke plan rondom huiselijk geweld. In de Wmo is wel uitgewerkt hoe een Veilig Thuis-organisatie eruit moet zien en in het 'Besluit meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling' is uitgewerkt op welke manier de meldcode moet worden toegepast.

Veilig Thuis-organisatie

Volgens de Wmo heeft een Veilig Thuis-organisatie een aantal cruciale taken in de bestrijding van huiselijk geweld. Deze taken zijn:

- fungeren als advies- en meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling;
- naar aanleiding van een melding onderzoeken of er sprake is van geweld;

¹³ E. Derksen, M. Kennis, R. Kloosterman, E. Moons en v. Peters, *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2024*, (Den Haag: CBS en WODC, 2024), 10, <https://open.overheid.nl/documenten/12b5a9a5-9410-4515-a5ed-c8895cf3f7d8/file>.

¹⁴ CBS, "Huiselijk geweld; kerncijfers Veilig Thuis, regio", geraadpleegd op 5 november 2025, <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84847NED>.

¹⁵ Openbaar Ministerie Arrondissementsparket Rotterdam, "Onderzoek Rekenkamer Rotterdam huiselijk geweld", Rekenkamer Rotterdam, (ministeriebrief, 30 juni 2025).

¹⁶ Jeugdwet, BWBR0034925, (2015), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2025-01-01>.

¹⁷ Wet maatschappelijke ondersteuning, BWBR0035362, (2015), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2025-07-01>; Jeugdwet, BWBR0034925, (2015), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2025-01-01>.

- beoordelen tot welke vervolgstappen de melding aanleiding geeft;
- het in kennis stellen van instanties die passende professionele hulp kunnen verlenen als de melding daartoe aanleiding geeft;
- het in kennis stellen van andere instanties (zoals de politie) als de melding daartoe aanleiding geeft;
- het op de hoogte stellen van degene die een melding heeft gedaan, van de stappen die naar aanleiding van de melding zijn ondernomen.

Op de landelijke website van Veilig Thuis wordt gesproken over een “radarfunctie”. De radarfunctie betekent dat Veilig Thuis signalen en meldingen met elkaar verbindt om patronen van geweld in beeld te brengen.¹⁸ Voor het verlenen van daadwerkelijke hulp verwijst Veilig Thuis door naar andere instanties. Het college van een gemeente is verantwoordelijk voor een goede samenwerking tussen instanties zoals Veilig Thuis, hulpverlenende instanties, politie en andere betrokken partijen.¹⁹

Tot slot is in de Wmo een gegevensverplichting opgenomen, waarin staat dat iedere Veilig Thuis-organisatie gegevens moet verstrekken aan gemeenten en ministers voor regionale en landelijke monitoring.²⁰

Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Sinds 2013 ondersteunt de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling professionals bij het signaleren en handelen bij (vermoedelijk) huiselijk geweld of kindermishandeling.²¹ Het gebruiken van de meldcode is verplicht voor organisaties die met volwassenen en kinderen werken. Het gaat om professionals werkzaam in de gezondheidszorg, het onderwijs, de kinderopvang, de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg, justitie en bij gemeenten. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de meldcode ligt bij de gemeente.

¹⁸ Veilig Thuis, “De radarfunctie van Veilig Thuis”, geraadpleegd op 26 november 2025, <https://www.veiligthuis.nl/nl/over-ons/de-radarfunctie-van-veilig-thuis>.

¹⁹ Wet maatschappelijke ondersteuning, BWBR0035362, (2015), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2025-07-01>

²⁰ Wet maatschappelijke ondersteuning, BWBR0035362, (2015), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2025-07-01>

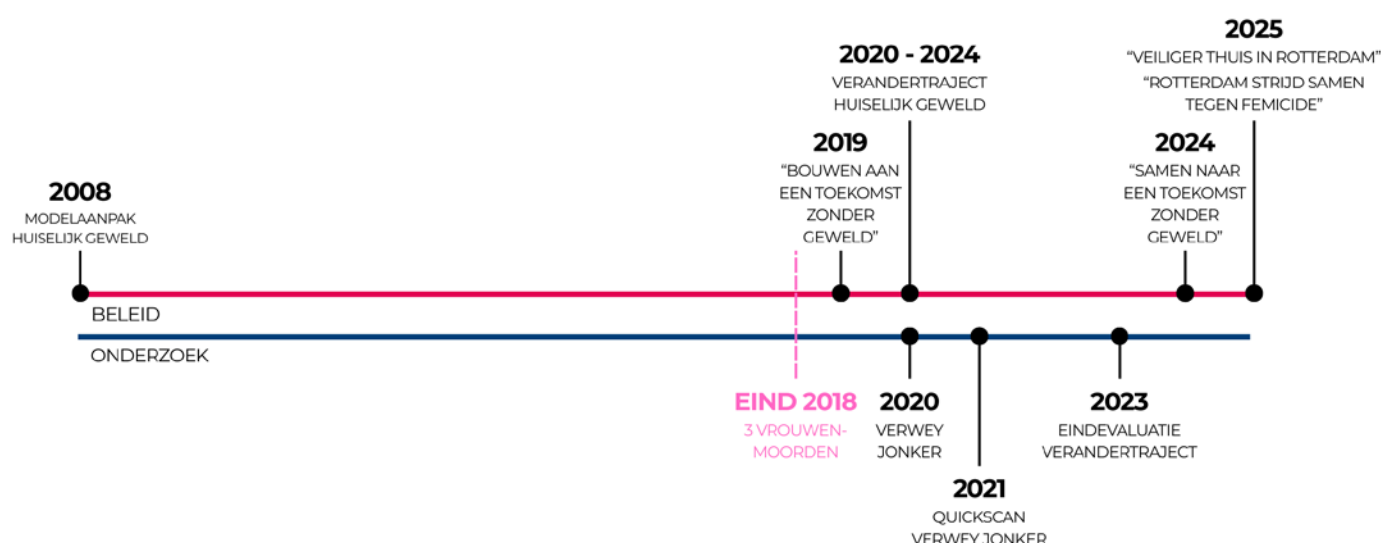
²¹ Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, BWBR0033723, (2013), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033723/2020-10-01>.

2-3 gemeentelijke aanpak

2-3-1 gemeentelijk beleid

Er is sinds eind 2018 veel aandacht voor huiselijk geweld in Rotterdam. Figuur 2-1 geeft een tijdlijn weer van gemeentelijk beleid en onderzoek in de periode 2008-2025. De rode lijn toont het gemeentelijk beleid, de blauwe lijn toont onderzoeken naar de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam.

Figuur 2-1 tijdlijn beleid en onderzoek



De tijdlijn laat zien dat drie moorden op Rotterdamse vrouwen door bekenden van hen in 2018 het startpunt vormde van de ontwikkeling van nieuw beleid.²² Gekoppeld aan dat nieuwe beleid werd onderzoek uitgevoerd naar de ketenaanpak van huiselijk geweld.²³ In 2020 startte de gemeente vervolgens met het Verandertraject Huiselijk geweld.²⁴ In 2023 bleek uit de evaluatie van dit traject dat er een groot aantal verbeteringen was doorgevoerd in de keten. Echter werd ook duidelijk dat het traject een grote focus had op de systeemwereld en dat de verbeteringen voor slachtoffers en plegers nog nauwelijks voelbaar waren. De grote uitdaging is volgens de onderzoekers dan ook om aan de systeemwereld te werken, terwijl de leefwereld centraal staat.²⁵

²² Gemeente Rotterdam, *Beleidsplan 'Bouwen aan een toekomst zonder geweld'*, 2019.

²³ K. Lünemann, A. Vermeulen en M. Voorwinden, *Complexe problemen vragen om onorthodoxe oplossingen*, (Utrecht en Rotterdam: Verwey-Jonker Instituut en Gemeente Rotterdam, 2020), https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/119008_Complexe_problemen_vragen_WEB-1.pdf-1.pdf.

²⁴ K. Lünemann, en M. Voorwinden, *Quick scan verandertraject huiselijk geweld Rotterdam*, (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2021), https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/12/121020_Quick-scan-Verandertraject-huiselijk-geweld-Rotterdam.pdf.

²⁵ E. Verbeek en K. de Vaan, *Eindevaluatie Verandertraject HG Rotterdam*, (Amsterdam: Regioplan, 2023), https://sociaalweb.nl/wp-content/uploads/po_assets/1013022.pdf.

beleidsplan 'Samen naar een toekomst zonder geweld'

In januari 2024 stelde de gemeenteraad het huidige beleidsplan 'Samen naar een toekomst zonder geweld' vast, dat expliciet voortbouwt op het verandertraject en de evaluatie daarvan.²⁶ Zo besteedt de gemeente in het nieuwe beleidsplan speciale aandacht aan de aansluiting op de leefwereld van slachtoffers. Dit krijgt onder andere vorm door de inzet van 'ervaringsdeskundigen' via Ervaring in Huis. Ervaring in Huis valt onder Veilig Thuis en heeft een team van ervaringsdeskundigen, zowel voormalig slachtoffers als voormalig plegers.²⁷

2-3-2 gemeentelijke uitvoering

Bij de uitvoering van de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam zijn verschillende partijen betrokken vanuit zowel het zorg- als het veiligheidsdomein. Tabel 3-1 geeft een overzicht van de belangrijkste partijen en hun voornaamste rol in de aanpak van huiselijk geweld. Het is geen volledig overzicht; naast deze partijen zijn er nog veel meer partijen betrokken.

Tabel 2-1: ketenpartners huiselijk geweld

partij	rol
gemeente Rotterdam	verantwoordelijk aanpak huiselijk geweld
VTRR	regionaal advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling
Filomena	centrum voor huiselijk geweld en kindermishandeling in Rotterdam
wijkteams	hulpverlening huiselijk geweld
Arosa en Fier	(crisis)opvang en hulpverlening
politie	handelen op acute onveiligheid
OM	strafrechtelijke vervolging
GRJR	subsidieverlener Veilig Thuis-organisatie

Regio Rotterdam Rijnmond

VTRR geeft in de regio Rijnmond uitvoering aan de wettelijke taak van gemeenten om een Veilig Thuis-organisatie in te richten.²⁸ VTRR werkt voor 15 gemeenten in de regio: Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne.

Iedere Veilig Thuis-organisatie mag beslissen hoe zij invulling geeft aan haar wettelijke taken (zie ook paragraaf 2-2). De wijze van uitvoering, de organisatie van diensten en de uitvoering van taken kan daarom per Veilig Thuis-regio verschillen. Gemeenten kunnen afspraken maken met de eigen, regionale Veilig Thuis-organisatie.

²⁶ L. M. Jongsma en N. Snoeijs, "Annotatie beleidsplan Huiselijk Geweld 'Samen naar een toekomst zonder geweld'," Gemeenteraad Rotterdam, 24bb000103, (11 januari 2024).

²⁷ Gemeente Rotterdam, *Beleidsplan huiselijk geweld, kindermishandeling en seksueel geweld 2024-2027 'Samen naar een toekomst zonder geweld'*, 9 februari 2024, 23.

²⁸ Gemeente Rotterdam, *Beleidsplan huiselijk geweld, kindermishandeling en seksueel geweld 2024-2027 'Samen naar een toekomst zonder geweld'*, 9 februari 2024, 15.

Er zijn in de regio signalen dat de radarfunctie die VTRR heeft niet altijd functioneert. Zo wordt VTRR niet altijd gevonden: potentiële melders zijn niet bekend met VTRR óf er is angst of wantrouwen tegenover de organisatie.²⁹ Daarnaast is er een middelen- en capaciteitstekort, waardoor er sprake is van lange wachtlijsten. Om de wachtlijsten weg te werken is in 2025 eenmalig extra geld vrijgemaakt.³⁰

²⁹ Rijksoverheid, *Zakelijke weergave Casusonderzoek pleegzorg meisje Vlaardingen - Onderzoek na ernstig letsel bij verblijf in een pleeggezin*, (Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025), <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-fb082693dadc4eb403822b614b9c4d2a1c8a7b8f/pdf>.

³⁰ GRJR, "Additionele subsidie 2025 Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond," gemeenteraden regio Rijnmond, (raadsbrief, 25MO00589, 15 juli 2025).

3 onderzoeksvragen en afbakening

3-1 doel- en vraagstelling

De rekenkamer onderzoekt in hoeverre de aanpak van VTRR bij huiselijk geweld doeltreffend is. Daarnaast kijkt de rekenkamer of queer personen in Rotterdam de beschikbare ondersteuning bij huiselijk geweld ervaren als doeltreffend en inclusief. De rekenkamer richt zich op VTRR, omdat dit een cruciale organisatie is in de aanpak van huiselijk geweld. Bovendien is het een wettelijke taak van de gemeente om een Veilig Thuis-organisatie in te richten. De focus op ervaringen (ook wel 'leefwereld' genoemd) van mensen die huiselijk geweld meemaken volgt op eerder onderzoek in Rotterdam waaruit bleek dat hier te weinig aandacht voor is. De rekenkamer focust op de ervaringen van queer personen die huiselijk geweld meemaken, omdat zij relatief vaak slachtoffer zijn. Bovendien vraagt de gemeenteraad aandacht voor inclusieve hulpverlening voor alle Rotterdammers. Tot slot besteedt de rekenkamer aandacht aan de omvang van huiselijk geweld in Rotterdam, omdat de gemeenteraad daar in een motie specifiek om vroeg.

De centrale vraag van het onderzoek is:

Is de ondersteuning van Veilig Thuis Rotterdam-Rijnmond (VTRR) doeltreffend en is de ondersteuning passend om queer personen in Rotterdam te beschermen?

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in vijf deelvragen:

- 1 Wat is er op basis van bestaande data bekend over de omvang van huiselijk geweld in Rotterdam?
- 2 In hoeverre voldoet de gemeente aan de wettelijke eisen voor een Veilig Thuis-organisatie en de toeleiding daartoe?
- 3 In hoeverre is de opdracht van de gemeente aan VTRR duidelijk en voldoet de uitvoering door VTRR aan de gemaakte afspraken?
- 4 In hoeverre is de ondersteuning van VTRR doeltreffend in het bijdragen aan acute, stabiele en duurzame veiligheid?
- 5 In hoeverre ervaren queer personen de beschikbare ondersteuning bij huiselijk geweld als doeltreffend en inclusief?

3-2 afbakening en scope

- De rekenkamer richt zich in het onderzoek op de wettelijke taken van VTRR: advies geven, meldingen oppakken en onderzoeken, en doorgeleiden naar en monitoren van ondersteuning. De rekenkamer zal niet kijken naar de inhoud en kwaliteit van de hulpverlening waar slachtoffers via VTRR naartoe zijn geleid.

doelgroep

- De rekenkamer gebruikt de term queer als overkoepelend begrip voor iedereen die zich niet als heteroseksueel of cisgender identificeert. Dit zijn onder andere: homoseksuele, biseksuele, transgender, intersekse en non-binaire personen.
- Het onderzoek richt zich op queer personen uit de gemeente Rotterdam die 16 jaar of ouder zijn en die een vorm van huiselijk geweld meemaken of hebben meegemaakt.
- Het onderzoek richt zich zowel op personen die een melding hebben gedaan bij VTRR, als personen die dat niet hebben gedaan.

onderzoekperiode

- Het onderzoek bij VTRR richt zich op de periode van 2023 tot en met 2025. Het deel van het onderzoek waar de rekenkamer queer personen spreekt richt zich op personen die in de afgelopen vijf jaar slachtoffer en/of pleger waren van huiselijk geweld.

3-3 normenkader

Deelvraag 1 is beschrijvend van aard, de rekenkamer gebruikt voor het beantwoorden van deze deelvraag *geen* normen. Deelvraag 2, 3, 4 en 5 zijn oordelend van aard. De rekenkamer gebruikt voor het beantwoorden van deze deelvragen *wel* normen.

De normen voor deelvraag 4 en 5 zijn gebaseerd op de visie 'Gefaseerd samenwerken aan veiligheid' van Vögtlander en Van Arum.³¹ Deze visie beschrijft een aanpak in drie stappen: acute veiligheid organiseren, stabiele veiligheid creëren en duurzame veiligheid creëren. De gemeente en betrokken ketenpartners werken volgens deze visie.³² De rekenkamer heeft voor de normen voor inclusiviteit bij deelvraag 5 geput uit de 'Handreiking inclusieve hulpverlening' van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.³³ De rekenkamer zal de normen gedurende het onderzoek verder aanscherpen.

In tabel 3-1 staan de normen per deelvraag opgenomen.

tabel 3-1: normenkader

deelvraag	normen
1 Wat is er op basis van bestaande data bekend over de prevalentie van huiselijk geweld in Rotterdam?	geen normen
2 In hoeverre voldoet de gemeente aan de wettelijke eisen voor een Veilig Thuis-organisatie en de toeleiding daartoe?	• de gemeente Rotterdam heeft de wettelijke taak met betrekking tot het inrichten van een Veilig Thuis-organisatie vertaald naar een opdracht voor VTRR waarin de wettelijke taken van VTRR zijn opgenomen. • de gemeente en VTRR hebben afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening. • de wijze waarop de gemeente toeziet en handhaaft op de naleving van de meldcode sluit aan bij wettelijke verplichtingen.
3 In hoeverre is de opdracht van de gemeente aan VTRR begrijpelijk en voldoet de uitvoering door VTRR aan de gemaakte afspraken?	• de opdracht van de gemeente voor VTRR wordt door medewerkers als begrijpelijk en uitvoerbaar ervaren. • VTRR voldoet aan de opdracht van de gemeente Rotterdam en de bijbehorende afspraken die hierover met de gemeente zijn gemaakt.

³¹ L. Vogtlander en S. van Arum, *Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg* (Den Haag en Utrecht: VNG en GGD GHOR Nederland, 2016).

³² Gemeente Rotterdam, Beleidsplan huiselijk geweld, kindermishandeling en seksueel geweld 2024-2027 'Samen naar een toekomst zonder geweld,' 9 februari 2024, 9.

³³ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, "Handreiking Inclusieve zorg," geraadpleegd op 2 december 2025, <https://www.regelhulp.nl/inclusieve-zorg>

4 In hoeverre is de ondersteuning van VTRR doeltreffend in het bijdragen aan acute, stabiele en duurzame veiligheid?

- VTRR zorgt voor acute bescherming bij direct en ernstig gevaar.
- VTRR zorgt, indien nodig, voor een passende vorm van zorg of hulpverlening.
- VTRR zorgt voor (blijvende) steun uit het sociale netwerk en/of van professionals om de veiligheid te waarborgen en het herstel van slachtoffers te bevorderen (stabiliteit).
- VTRR zorgt voor herstelgerichte zorg en monitort de ondersteuning om het welzijn van de betrokkenen op lange termijn te waarborgen (duurzame veiligheid).

5 In hoeverre ervaren queer personen de ondersteuning bij huiselijk geweld als doeltreffend en inclusief?

doeltreffend

- queer personen ervaren de ondersteuning bij huiselijk geweld als onmiddellijk en snel bij direct en ernstig gevaar;
- queer personen ervaren de ondersteuning bij huiselijk geweld als voldoende om de veiligheid te handhaven en herstel te bevorderen;
- queer personen ervaren de ondersteuning bij huiselijk geweld als voldoende om herstel op lange termijn te waarborgen.

inclusief

- queer personen ervaren voldoende kennis en bewustzijn bij hulpverleners voor passende ondersteuning;
- queer personen ervaren een voldoende sensitieve houding bij hulpverleners voor passende ondersteuning;
- queer personen ervaren inclusieve communicatie van hulpverleners.

4 methoden

4-1 overzicht

Dit onderzoek gebruikt verschillende methoden om antwoord te geven op de onderzoeksvraag. In tabel 4-1 staat een overzicht van de gehanteerde methoden per deelvraag.

tabel 4-1: methoden

deelvraag	methode
1 Wat is er op basis van bestaande data bekend over de prevalentie van huiselijk geweld in Rotterdam?	• secundaire data-analyse CBS
2 In hoeverre voldoet de gemeente aan de wettelijke eisen voor een Veilig Thuis-organisatie en de toeleiding daartoe?	• document- en rapportagestudie • interviews met gemeenteambtenaren
3 In hoeverre is de opdracht van de gemeente aan VTRR begrijpelijk en voldoet de uitvoering door VTRR aan de gemaakte afspraken?	• documentstudie • interviews met ambtenaren VTRR • interviews met ketenpartners
4 In hoeverre is de ondersteuning van VTRR doeltreffend in het bijdragen aan acute, stabiele en duurzame veiligheid?	• document- en rapportagestudie • interviews met ambtenaren VTRR • interviews met ketenpartners • interviews met experts
5 In hoeverre wordt de ondersteuning bij huiselijk geweld als doeltreffend en inclusief ervaren door queer personen?	• interviews met queer personen die huiselijk geweld meemaken/ meemaakten

4-2 methoden per deelvraag

deelvraag 1

De rekenkamer geeft via een analyse van bestaande data inzicht in de omvang (ook wel 'prevalentie' genoemd) van huiselijk geweld in Rotterdam en de Veilig Thuis-regio. Het CBS doet tweejaarlijks enquêteonderzoek naar de omvang van huiselijk geweld in Nederland. Dit onderzoek heet de Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag.³⁴ De meest recente meting is in 2024 uitgevoerd.

Het CBS publiceert alleen landelijke prevalentiecijfers, maar kan onder bepaalde voorwaarden inzicht geven in de prevalentie op lokaal en regionaal niveau. Op verzoek van de rekenkamer voert het CBS een aanvullende analyse uit waarbij ze een uitsplitsing maken naar de gemeente Rotterdam en de Veilig Thuis-regio Rijnmond. De rekenkamer benadrukt dat het gaat om een schatting van de omvang van huiselijk geweld in Rotterdam en de regio Rijnmond.

deelvraag 2

³⁴ E. Derksen, M. Kennis, R. Kloosterman, E. Moons en v. Peters, Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2024, (Den Haag: CBS en WODC, 2024), <https://open.overheid.nl/documenten/12b5a9a5-9410-4515-a5ed-c8895cf3f7d8/file>.

Om te toetsen in hoeverre de gemeente voldoet aan de wettelijke eisen voor een VT-organisatie en de meldcode zal de rekenkamer documenten en gegevens bestuderen en gesprekken voeren met gemeentebesturen. Het gaat om documentatie over de opdracht aan VTRR en de wijze waarop de gemeente toeziet en handhaaft op de naleving van de meldcode door organisaties. De rekenkamer zal ook gebruik maken van gegevens uit de Monitor Meldcode, die onder meer inzicht geeft in het aantal keer dat de meldcode is ingezet.³⁵ Daarnaast voert ze gesprekken met ambtenaren van de gemeente Rotterdam over beide onderwerpen. De rekenkamer zet de bevindingen uit de interviews en documentatie af tegen de wettelijke verplichtingen, om zo te toetsen of de gemeente aan deze verplichtingen voldoet.

deelvraag 3

Deze deelvraag is gericht op de uitvoering van de opdracht en gemaakte afspraken door VTRR. De rekenkamer bestudeert ten eerste documentatie van VTRR waarin staat beschreven hoe VTRR invulling geeft aan de opdracht en de bijbehorende afspraken. Ten tweede voert ze gesprekken met bestuurders en medewerkers van VTRR over de invulling van de opdracht. Zo wil de rekenkamer beoordelen in hoeverre medewerkers van VTRR de gemeentelijke opdracht begrijpen en in de praktijk uitvoerbaar vinden.

deelvraag 4

De rekenkamer bestudeert documenten en rapportages van VTRR die inzicht bieden in het bereik en de resultaten van de ondersteuning van VTRR. Het kan gaan om monitoringsrapportages, prestatierapportages en onderzoeksrapportages. Bij acute veiligheid gaat het om informatie over wachttijden, beschikbare opvangplekken en de inzet van het tijdelijk huisverbod. Bij stabiele veiligheid kijkt de rekenkamer naar de wijze waarop in onderzoek door VTRR aan waarheidsvinding wordt gedaan en de manier waarop, afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek, ondersteuning wordt georganiseerd. Bij duurzame veiligheid toetst de rekenkamer in hoeverre VTRR monitort en evalueert of de geboden ondersteuning passend is en zal hierbij gegevens over hermeldingen betrekken.

Voor de duiding van deze gegevens worden gesprekken gevoerd met medewerkers van VTRR en daarnaast ook met ketenpartners zoals opvangcentra en wijkteams. De gesprekken met ketenpartners zijn bedoeld om, aanvullend op de dataverzameling bij VTRR, inzichtelijk te maken in hoeverre VTRR er volgens ketenpartners in slaagt bij te dragen aan acute, stabiele en duurzame veiligheid.

Ten slotte zal de rekenkamer met experts op het gebied van het bestrijden van huiselijk geweld spreken om de bevindingen op deze deelvraag te duiden.

deelvraag 5

De rekenkamer voert gesprekken met queer personen die slachtoffer of dader zijn of zijn geweest van huiselijk geweld. De rekenkamer streeft ernaar om met +/- 20 queer personen te spreken. Respondenten worden geworven door een oproep te verspreiden via verschillende kanalen van betrokken instanties in Rotterdam, waaronder LHBTI+-belangenorganisaties, en via het netwerk van de rekenkamer.

³⁵ Gemeente Rotterdam, "Meldcode", geraadpleegd op 26 november 2025, <https://www.rotterdam.nl/meldcode>.

5 organisatie en planning

5-1 product

Het resultaat van dit onderzoek is een rekenkamerrapport dat de rekenkamer aanbiedt aan de gemeenteraad van Rotterdam. Omdat Rotterdam de regiegemeente is voor huiselijk geweld voert zij ook het beleid uit voor gemeenten als Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland. De gemeenteraden van deze gemeenten ontvangen een (afgeleid) rapport. Wij sturen dit rapport ook toe aan het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdzorg Rijnmond (GRJR), omdat zij een subsidierelatie heeft met VTRR.

5-2 planning

De uitvoering van het onderzoek start in december 2025. De rekenkamer presenteert haar onderzoeksbevindingen in een concept nota van bevindingen. De rekenkamer biedt deze nota aan de gemeente aan met het verzoek om te reageren (ambtelijk wederhoor). Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. Het college van B en W krijgt de bestuurlijke nota voor wederhoor, met de nota van bevindingen als bijlage. De reactie van het college van B en W (bestuurlijk wederhoor) wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Het rapport wordt naar verwachting in de zomer van 2026 aan de raad aangeboden.

5-3 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Daisy de Vries;
- Jitske Fransens;
- Lina Mulder;
- Pita Spruijt (projectleider).

5-4 privacy

In dit onderzoek zal de rekenkamer functionarissen van de gemeente Rotterdam, medewerkers van uitvoerende organisaties en experts interviewen. De persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt, worden zoveel mogelijk beperkt, maar betreffen in elk geval naam, functie en zakelijke contactgegevens. Alle gegevens worden verwerkt conform de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer.

5-4-1 DPIA

De rekenkamer wil interviews houden met queer personen die wonen in Rotterdam en slachtoffer zijn van huiselijk geweld. In dat kader verwerkt de rekenkamer bijzondere persoonsgegevens, namelijk gegevens over de seksuele oriëntatie. Mogelijk delen respondenten tijdens de interviews ook gevoelige of bijzondere persoonsgegevens in relatie tot het geweld dat ze meemaken of meemaakten, bijvoorbeeld over hun gezondheid of financiële situatie. Gezien de beoogde verwerking van bijzondere en mogelijk gevoelige persoonsgegevens, heeft de rekenkamer een

vooronderzoek uitgevoerd of een Data Protection Impact Assessment (DPIA) nodig is. Uit deze pre-DPIA kwam dat de rekenkamer een DPIA moet uitvoeren.³⁶

³⁶ DPIA is een instrument om van projecten waarbij persoonsgegevens worden verwerkt, de effecten op betrokkenen op een gestructureerde en gestandaardiseerde wijze in kaart te brengen en te beoordelen. Voor het uitvoeren van een DPIA maakt de rekenkamer gebruik van het raamwerk en de bijbehorende handleiding van NOREA (beroepsorganisatie van IT-auditors in Nederland).