

Vergaderjaar 2001–2002

**28 345**

## Aanpak huiselijk geweld

**Nr. 2**

**NOTA**

**Privé geweld – publieke zaak**

**Inhoud**

|  |   |   |           |
|--|---|---|-----------|
| <b>1. Privé geweld, publieke zaak</b>  | <b>3</b>  |   |           |
| 1.1. Aanleiding: praktijk en parlement   | 4   |   |           |
| 1.2. Huiselijk geweld: een maatschappelijk probleem                                | 5   |   |           |
| 1.3. Beleidskaders en uitgangspunten van het beleid                                | 6   |   |           |
| 1.4. Extra inzet: het landelijk project «voorkomen en bestrijden huiselijk geweld» | 7   |   |           |
| 1.5. Deze nota: status en inhoud   | 8   |   |           |
| <b>2. Verantwoordelijkheden en organisatie</b>                                     | <b>11</b>   |   |           |
| 2.1. Regierol gemeenten  | 11  |   |           |
| 2.2. Rol en verantwoordelijkheid van lokale/regionale organisaties                 | 13  |   |           |
| 2.3. Politie   | 13  |   |           |
| 2.4. Openbaar Ministerie   | 14  |   |           |
| 2.5. Landelijke ondersteuning  | 14  |   |           |
| <b>3. Interventies gericht op hulp aan slachtoffers en op aanpak plegers</b>       | <b>15</b>   |   |           |
| 3.1. Bescherming slachtoffers  | 15  |   |           |
| 3.1.1. Advies en meldpunten kindermishandeling (AMK)                               | 16  |   |           |
| 3.1.2. Weerbaarheidsverhoging  | 16  |   |           |
| 3.1.3. Kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld                              | 17  |   |           |
| 3.1.4. Kinderbeschermingszaken   | 17  |   |           |
| 3.1.5. Abused Women Active Response Emergency (AWARE)                              | 17  |   |           |
| 3.1.6. Doorbreken beroepsgeheim  | 18  |   |           |
| 3.1.7. Uithuisplaatsing pleger   | 19  |   |           |
| 3.2. Hulp aan en opvang van slachtoffers   | 20  |   |           |
| 3.2.1. Hulpverlening algemeen  | 20  |   |           |
| 3.2.2. Zorgprogramma's   | 21  |   |           |
| 3.2.3. Diagnostische centra  | 21  |   |           |
| 3.2.4. De vrouwenopvang  | 22  |   |           |
| 3.2.5. Juridische ondersteuning  | 23  |   |           |
| 3.2.5.1. Juridische vroeghulp  | 24  |   |           |
| 3.2.5.2. Juridische ondersteuning van slachtoffers tijdens het verhoor RC          | 24  |   |           |
| 3.2.5.3. Juridische ondersteuning van het slachtoffer tijdens de strafprocedure    | 25  |   |           |
| 3.3. Bijzondere aandacht voor huiselijk geweld bij minderheden                     | 25  |   |           |
|  |   | 3.3.1. Expertmeeting «huiselijk geweld bij minderheden»                 | 25        |
|  |   | 3.3.2. Onderzoek aard en omvang huiselijk geweld in allochtone gezinnen | 25        |
|  |   | 3.3.3. Afhankelijke verblijfspositie                                    | 26        |
|  |   | 3.3.4. Vrouwenbesnijdenis   | 27        |
|  | 3.4. Aanpak plegers                                     |   | 28        |
|  |   | 3.4.1. Behandeling van of hulpverlening aan plegers                     | 28        |
|  |   | 3.4.1.1. Hulpverlening op vrijwillige basis                             | 28        |
|  |   | 3.4.1.2. Plegetherapie onder drang                                      | 29        |
|  |   | 3.4.1.3. Behandeling in detentie  | 29        |
|  |   | 3.4.2. Strafrechtelijke aanpak  | 30        |
|  |   | 3.4.2.1. Mishandeling tussen niet gehuwde/ geregistreerde partners      | 31        |
|  |   | 3.4.2.2. Verjaringstermijn geweldsdelicten tegen minderjarigen          | 31        |
|  |   | 3.4.2.3. Psychische mishandeling  | 31        |
|  |   | 3.4.2.4. Aanwijzing Openbaar Ministerie                                 | 31        |
|  | <b>4. Bewustwording en kennis</b>                       |   | <b>32</b> |
|  | 4.1. Opleidingen praktijkfunctionarissen                |   | 33        |
|  |   | 4.1.1. Politie  | 34        |
|  |   | 4.1.2. Zittende en staande magistratuur                                 | 34        |
|  |   | 4.1.3. Gezondheidszorg  | 34        |
|  |   | 4.1.4. Hulpverlening  | 35        |
|  |   | 4.1.5. Slachtofferhulp  | 35        |
|  |   | 4.1.6. Onderwijs  | 36        |
|  | 4.2. Bewustmaking werkgevers                            |   | 36        |
|  | 4.3. Publiekscampagnes                                  |   | 37        |
|  | 4.4. Website en krant                                   |   | 38        |
|  | <b>5. Informatieverzameling, -verwerking en -beheer</b> |   | <b>38</b> |
|  | 5.1. Informatieverwerking bij organisaties              |   | 38        |
|  |   | 5.1.1. Vrouwenopvang  | 39        |
|  |   | 5.1.2. Slachtofferhulp Nederland  | 39        |
|  |   | 5.1.3. Advies- en meldpunten kindermishandeling                         | 40        |
|  |   | 5.1.4. Politie  | 40        |
|  |   | 5.1.5. Openbaar Ministerie  | 41        |
|  | 5.2. Monitoren  |   | 41        |
|  |   | 5.2.1. De Monitor maatschappelijke opvang                               | 41        |

|  |    |
|--|----|
| 5.2.2. De Monitor huiselijk geweld                         | 42 |
| 5.3. Uitwisseling van strafrechtelijke gegevens en privacy | 42 |

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 6. Financieel kader: kosten en baten | 43 |
|--------------------------------------|----|

|    |
|----|
| 43 |
|----|

**Bijlagen<sup>1</sup>**

- Bijlage 1 Werkgroepen en meewerkende organisaties
- Bijlage 2 Stuurgroep «voorkomen en bestrijden huiselijk geweld en seksueel misbruik»
- Bijlage 3 Schema betrokken organisaties en beroepsgroepen
- Lijst van afkortingen

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## 1. PRIVÉ GEWELD – PUBLIEKE ZAAK

Huiselijk geweld is de meest voorkomende geweldsvorm in onze samenleving. Bij geen enkele geweldsvorm vallen zo veel slachtoffers als bij huiselijk geweld. Een substantiële afname van het geweld in onze samenleving kan alleen gerealiseerd worden als geweld in de privésfeer krachtig wordt aangepakt. Bij discussies over veiligheid in onze samenleving moet het daarom niet alleen over geweld in de publieke ruimte gaan maar ook over geweld in de privésfeer.

In Nederland is meer dan een kwart van de bevolking (in een bepaalde periode of meerdere perioden van zijn of haar leven) wekelijks of dagelijks slachtoffer (geweest) van huiselijk geweld. Huiselijk geweld is geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd. Anders dan bij andere geweldsvormen, maken slachtoffer en pleger deel uit van elkaars leefomgeving. Daardoor ligt ook de recidive zo hoog. Altijd speelt er, behalve de slachtoffer/pleger-relatie, nog een andere relatie mee; die van partner, die van ouder en kind, die van broer en zus, die van huisvriend. Huiselijk geweld komt voor in alle maatschappelijke milieus en binnen alle culturen.

Als een mens zich ergens veilig moet voelen dan is dat wel in de eigen privé-omgeving. En toch is de kans dat men juist daar slachtoffer wordt van geweldgebruik groter dan in de publieke ruimte. Aanpak van geweld in de privésfeer mag daarom niet op de politieke en maatschappelijke agenda ontbreken. Dit geldt temeer nu middels onderzoek steeds duidelijker wordt wat de impact is van huiselijk geweld. Het gaat niet alleen om de fysieke en psychische gevolgen voor het slachtoffer zelf, maar ook om de gevolgen voor de directe omgeving en voor de samenleving als geheel.

Als het geweld zich afspeelt tussen partners, zijn kinderen daarvan vaak getuige. Dit is op zichzelf al een reden om in te grijpen en hulp te bieden. Uit recent onderzoek blijkt dat kinderen die opgroeien in een sfeer van huiselijk geweld, zelfs als zij niet direct het slachtoffer zijn, aanmerkelijk vaker problemen hebben of probleemgedrag vertonen dan andere kinderen. Ze kunnen depressief worden, gaan slechter presteren op school of spijbelen. Maar ook vertonen zij eerder crimineel en gewelddadig gedrag dan andere kinderen en hebben een grotere kans als volwassene gewelddadig gedrag «op te zoeken», als pleger of als slachtoffer. In het gezin wordt de basis gelegd voor waarden als respect en tolerantie, voor normen die verband houden met sociaal acceptabele manieren om emoties te hanteren. Voor een kind dat dit niet krijgt voorgeleefd, is het moeilijk zijn positieve competenties tot ontwikkeling te brengen.

Het kabinet vindt dat huiselijk geweld, ook los van de gevolgen die het voor kinderen heeft, onder alle omstandigheden, jegens wie ook gepleegd, altijd onaanvaardbaar is. Vanuit de constatering dat de overheid een taak heeft in het verzekeren van de veiligheid van iedere burger, wil het kabinet het beleid voor de aanpak van huiselijk geweld dan ook specifiek maken en intensiveren.

Met deze nota vestigt het kabinet niet alleen de aandacht op het grootste geweldsprobleem van onze samenleving. Naast de vaststelling dat extra inzet nodig is om bewustwording en intensievere aanpak van huiselijk geweld te stimuleren, geeft het kabinet in deze nota tevens aan welke concrete acties de rijksoverheid en landelijke organisaties daartoe recent genomen hebben of nemen.

## 1.1. Aanleiding: praktijk en parlement

Op diverse plaatsen in het land zijn al goede ervaringen opgedaan met de aanpak van huiselijk geweld. Projecten en acties zijn tot stand gebracht met financiële en/of inhoudelijk ondersteuning van verschillende departementen, in het bijzonder het ministerie van Justitie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Door de ervaringen die zijn opgedaan in dergelijke projecten, is het mogelijk om conclusies te trekken over effectieve methoden om huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden. Die ervaringen hebben tevens de belangrijkste knelpunten en lacunes bij de aanpak aan het licht gebracht. Het waren vooral die praktijkervaringen die de maatschappelijke en politieke vraag naar een landelijk beleid hebben doen toenemen.

Vanuit de projecten die inmiddels al meerdere jaren functioneren, is geconstateerd dat bepaalde knelpunten niet op lokaal of regionaal niveau opgelost kunnen worden. Te denken valt aan wet- en regelgeving die als belemmerend voor een goede aanpak wordt beschouwd. De uitvoeringspraktijk heeft ook verzocht om op landelijk niveau zoveel mogelijk aan te geven wat de rol en verantwoordelijkheid van de belangrijkste betrokken instanties inhoudt. Dat maakt het voor lokale initiatiefnemers gemakkelijker om organisaties te vragen aan samenwerkingsverbanden deel te nemen. Juist die samenwerkingsverbanden blijken een absolute voorwaarde te zijn voor het slagen van een complete aanpak. Een aanpak waaraan vanuit alle betrokken disciplines wordt bijgedragen, is de meest effectieve manier gebleken om het uiteindelijke doel te bereiken: dat het geweld stopt. Daartoe dienen alle betrokken disciplines, zowel organisaties als individuele beroepsbeoefenaren, een heldere boodschap uit te dragen. Die boodschap luidt dat iedere vorm van geweld onaanvaardbaar is; geen enkel excuus rechtvaardigt geweldgebruik. Van die boodschap zal uiteindelijk de Nederlandse samenleving als geheel doordrongen moeten zijn.

De vraag naar een integrale, landelijke aanpak is ook politiek vertaald tijdens debatten in de Tweede Kamer, waaronder de overleggen over de begrotingen 2001 van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport; diverse overleggen over de uitvoering van de emancipatietaakstellingen en een algemeen overleg dat speciaal gewijd was aan de aanpak van huiselijk geweld<sup>1</sup>. Bij de aanbieding op 9 mei 2000 van een Manifest opgesteld door de Landelijke Werkgroep Huiselijk Geweld, hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd de in dat document opgenomen aanbevelingen ter harte te nemen. In deze nota wordt over de uitvoering van de aanbevelingen uit het Manifest gerapporteerd evenals over de wijze waarop de motie van het Tweede Kamerlid Scheltema – de Nie c.s. van 20 november 2000<sup>2</sup> is uitgevoerd. Die motie vroeg de regering te bevorderen dat in elke politieregio en op elk arrondissementsparket een coördinator wordt benoemd ten behoeve van een betere aanpak van huiselijk geweld en te stimuleren dat in elke regio steunpunten huiselijk geweld worden ingericht.

Met de uitvoering van de wenselijk geachte maatregelen op landelijk niveau is niet gewacht. In de afgelopen jaren hebben de betrokken bewindspersonen al veel in gang gezet. Dat proces is nog eens versterkt door het landelijk project «voorkomen en bestrijden huiselijk geweld», dat geïnitieerd werd door de minister van Justitie en waarvan de weerslag is terug te vinden in deze nota.

---

<sup>1</sup> 27 november 2001.

<sup>2</sup> TK 2000–2001, 27 400 VII, nr. 30.

## 1.2. Huiselijk geweld: een maatschappelijk probleem

Spraakmakend waren de resultaten van een grootschalig onderzoek, uitgevoerd in 1997 in opdracht van het ministerie van Justitie.<sup>1</sup> Daaruit bleek dat 27% van de ondervraagden ooit slachtoffer was van huiselijk geweld dat zich wekelijks of dagelijks manifesteerde. Bij 21% van de ondervraagden duurde dat geweld langer dan vijf jaar. Niet alleen vrouwen zijn het slachtoffer van huiselijk geweld. Ook jongens en mannen zijn vaak het slachtoffer van huiselijk geweld. Bij vrouwelijke slachtoffers blijkt het geweld echter een hogere intensiteit te hebben dan bij mannen. Bovendien is het geweld tegen vrouwen vaker seksueel van aard. Mannen zijn vooral op jeugdige leeftijd vaak het slachtoffer van huiselijk geweld. De dader blijkt in 80% van alle gevallen een man te zijn. Slechts 12% van de slachtoffers had het geweld gemeld bij de politie. In de helft van die gevallen volgde uiteindelijk een aangifte.

Slachtoffers blijken in het algemeen weinig naar buiten te treden met hun problemen. Niet alleen melden zij zich nauwelijks bij de politie, ook zoeken maar relatief weinig slachtoffers op enig moment contact met een arts of een hulpverlenende instantie. De relatie tussen slachtoffer en pleger maakt het voor het slachtoffer vaak zo moeilijk om naar buiten te treden met de problemen. Dat geldt vooral voor kinderen in het geval dat hun ouders de pleger(s) zijn. De gevolgen van allerlei vormen van kindermishandeling kunnen groot zijn.

Een inventarisatie van recent onderzoek, uitgevoerd door het ministerie van Justitie, illustreert dat personen die in hun jeugd mishandeld zijn een grotere geneigdheid vertonen om als volwassene zelf gewelddadig te zijn. Uit Canadees onderzoek onder gedetineerden bleek bijvoorbeeld dat mannen die in hun kinderjaren mishandeld waren, als volwassene drie-maal zo vaak gewelddadig zijn als anderen.<sup>2</sup> Onderzoek onder TBS-patiënten in Nederland toonde aan dat 80% van hen als kind verwaarloosd, mishandeld of seksueel misbruikt was.

Het ministerie van Justitie heeft kort geleden ook een inventariserend onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen die huiselijk geweld heeft voor kinderen die niet zelf mishandeld worden, maar getuige zijn van huiselijk geweld. Deze kinderen blijken op korte termijn in verhoogde mate last te kunnen krijgen van problemen als depressie, plotselinge gedragsverandering, terugtrekken, concentratieverlies, baldadigheid, angst en boosheid. Bij jongens lijkt blootstelling aan geweld vaker tot externaliserend en agressief gedrag te leiden dan bij meisjes. Algemeen wordt er vanuit gegaan dat 90% van de kinderen die deel uitmaken van een gezin waarin geweld tussen partners plaatsvindt, zich tijdens het geweldgebruik in dezelfde of de aangrenzende ruimte bevindt en dus bewust de verbale en fysieke agressie meemaakt. Ongeveer 30% van de kinderen probeert tussenbeide te komen.

De gevolgen van huiselijk geweld voor kinderen op korte en langere termijn vormt één van de belangrijke redenen om maatregelen te nemen tegen huiselijk geweld. Die gevolgen zijn immers ook indicatief voor de ernst van het probleem. Ook ouders lijken dat zo te ervaren. De gevolgen die huiselijk geweld tussen volwassenen voor kinderen heeft, is voor ouders vaak de aanleiding om het geweldspatroom binnen het gezin te willen doorbreken. Hulpverleners en politie «gebruiken» dit dan ook wel als argument om volwassen slachtoffers, maar ook plegers, te overtuigen om hulp te aanvaarden. Ouders willen in het algemeen graag goede ouders zijn. Dit neemt niet weg dat huiselijk geweld tegen wie ook gepleegd, al dan niet in het bijzijn van kinderen, te allen tijde onaanvaard-

<sup>1</sup> Van Dijk, T, c.s. (Intomart), Huiselijk geweld, aard, omvang en hulpverlening, Den Haag, 1997. Andere onderzoeken, van zowel oudere als van recentere datum, bevestigen het algemene beeld dat uit het Intomartonderzoek naar voren komt. Bijv. Römken, R. G., «Geweld in de huiselijke sfeer», in Boerefijn I, c.s., Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, een verdiepend onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag, Den Haag, 2000.

<sup>2</sup> Uit dezelfde literatuurstudie van het ministerie van Justitie is gebleken dat er een overlap is tussen plegers van geweld in het publieke domein en plegers van huiselijk geweld. De literatuurstudie geeft overlappercentages van 10 à 20% aan. Inmiddels is een opdracht verstrekt aan het WODC voor een grootschalig onderzoek onder 2000 mensen dat meer zicht moet geven op de kenmerken en achtergronden van geweldplegers.

baar is en bestreden moet worden. Het in deze nota beschreven beleid richt zich dan ook op huiselijk geweld in het algemeen.

### **1.3. Beleidskaders en uitgangspunten van het beleid**

Een belangrijke reden om privé-geweld als publieke zaak te beschouwen is gelegen in het feit dat de overheid een taak heeft in het verzekeren van de veiligheid van iedere burger. Waar veiligheid in het publieke domein in gevaar komt, wordt de legitimiteit van overheidsoptreden door niemand betwijfeld. Dat de wetgever geweld «achter de voordeur» evenmin accepteert en zelfs ernstiger kwalificeert dan geweld tegen onbekenden, blijkt uit de strafverzwarringsgrond die daarmee verband houdt (artikel 304, eerste lid, Wetboek van Strafrecht).

Om geen onduidelijkheid te laten bestaan over de opvatting dat optreden tegen geweld in de privésfeer ook een publieke taak is, vindt het kabinet dat dit thema duidelijk herkenbaar onderdeel van het veiligheidsbeleid behoort te zijn.

Huiselijk geweld is evenwel niet alleen een veiligheidsprobleem. Steeds meer wordt duidelijk wat het betekent dat het bij huiselijk geweld gaat om geweld in veelal duurzame relaties. Slachtoffers willen dat het geweld stopt, maar in veel gevallen willen zij niet de relatie of het contact verbreken. Het aanpakken van geweld in huiselijke kring betekent niet alleen het doorbreken van geweldspatronen. Het betekent ook het onderkennen en vroegtijdig signaleren van dergelijk geweld alsmede het bieden van hulp aan slachtoffers, aan eventuele kinderen die getuige zijn en, zo mogelijk, aan de plegers. Daarmee is de aanpak van huiselijk geweld tevens een onderdeel van het volksgezondheidsbeleid. Een keten van preventie, hulp, opvang, behandeling en nazorg maakt de kans groter dat ingrijpen ook op de langere termijn effectief is. Een dergelijke keten stelt hoge eisen aan de onderlinge afstemming en samenwerking tussen lokale en regionale zorg- en welzijnsinstellingen.

In de aanpak van huiselijk geweld hebben velen een rol, ook de centrale overheid.

Het kabinet rekent het tot zijn verantwoordelijkheid:

- de bewustwording over de onaanvaardbaarheid van huiselijk geweld te bevorderen bij de Nederlandse bevolking en daarmee tevens bewustwording op gang te brengen over ieders eigen verantwoordelijkheid;
- de bewustwording over de aanpak van huiselijk geweld te bevorderen bij allen die beroepshalve een bijdrage kunnen of behoren te leveren aan de strijd tegen huiselijk geweld;
- voorwaarden te scheppen voor een adequate aanpak van huiselijk geweld op decentraal (bestuurs-)niveau;
- maatregelen te treffen waardoor in de praktijk effectiever gereageerd kan worden in individuele situaties.

Het kabinet wil met maatregelen op deze gebieden vooral de praktijk ondersteunen bij het verbeteren van de aanpak van huiselijk geweld in Nederland. Het is niet reëel te verwachten dat de centrale overheid bij de bestrijding van geweld in de privésfeer effectief kan optreden zonder medewerking van iedereen die in de praktijk met huiselijk geweld geconfronteerd wordt.

Uiteindelijk zullen de ernst en omvang van huiselijk geweld moeten afnemen door een gezamenlijk optreden: op centraal en decentraal niveau, door beleid en uitvoering. Maar bij het gezamenlijk optreden mag ook de individuele verantwoordelijkheid van burgers niet worden vergeten. Uiteindelijk zal ieder individu zijn of haar verantwoordelijkheid moeten nemen in de strijd tegen huiselijk geweld. Slachtoffers zullen moeten leren op te komen voor zichzelf. Van plegers wordt geen enkel

excuus geaccepteerd, zij zijn verantwoordelijk voor hun daden. De omgeving van slachtoffers en plegers, zoals burens, vrienden en familie, zal hun moeten aanspreken op de onaanvaardbaarheid van huiselijk geweld en eventueel hulp bieden. Te hulp geroepen functionarissen als politie, hulpverlening en artsen zullen slachtoffers en plegers serieus moeten bijstaan, het geweld moeten stoppen en herhaling ervan voorkomen. De maatregelen die het kabinet heeft genomen en neemt, dienen ertoe iedereen te stimuleren en eventueel te ondersteunen bij het nemen van de verantwoordelijkheid die hem of haar toekomt.

Daarmee geeft het kabinet tevens invulling aan een aantal inspanningen die op grond van internationale verdragen van Lidstaten worden verwacht, zoals het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het VN-Vrouwenverdrag (met name aanbeveling 19 van het Comité voor de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen). Ook in Europees verband staat het onderwerp, meestal als «geweld tegen vrouwen», op de agenda.<sup>1</sup>

De minister van Justitie beschouwt het als zijn taak om een verbinding aan te brengen tussen de verschillende nationale en internationale beleidskaders, reden waarom hij in 2000 het initiatief nam tot afstemming en intensivering van het beleid.

#### **1.4. Extra inzet: het landelijk project «voorkomen en bestrijden huiselijk geweld»**

Om de verbinding tussen beleidskaders aan te brengen en om, in aanvulling op het reguliere landelijke beleid, een extra impuls te geven aan de bewustwording en totstandkoming van activiteiten bij de betrokken landelijke organisaties, is de minister van Justitie in de loop van 2000 gestart met het landelijk project «voorkomen en bestrijden huiselijk geweld». Belangrijk uitgangspunt daarbij was dat juist het samenwerken tussen alle disciplines de effectiviteit van de inspanningen door ieder van hen, aanmerkelijk zou verhogen. Samenwerking tussen alle betrokkenen op landelijk niveau moest bovendien sterk motiverend gaan werken voor decentrale bestuursniveaus en organisaties. Die verwachting is uitgekomen.

De gekozen aanpak heeft het volgende opgeleverd:

- de in het project deelnemende organisaties zijn gestimuleerd om in eigen gelederen de aanpak van huiselijk geweld te bevorderen, hetgeen inmiddels tot concrete activiteiten heeft geleid;
- voorstellen voor beleidsintensivering, gebaseerd op het voor het project geschreven plan van aanpak<sup>2</sup>, zijn uitgewerkt en in belangrijke mate reeds in gang gezet;
- er is een groot, landelijk netwerk ontstaan, dat ook in de toekomst van belang zal blijken.

In het afgelopen anderhalf jaar hebben vertegenwoordigers van centrale en decentrale overheid, (uitvoerings)organisaties en expertisecentra intensief samengewerkt in drie werkgroepen<sup>3</sup>. Het project stond onder leiding van een projectleider van het ministerie van Justitie en werd aangestuurd door een stuurgroep<sup>4</sup>. De thema's die in de werkgroepen aan de orde kwamen, betroffen veelal signalen uit de uitvoeringspraktijk over bestaande knelpunten en suggesties voor oplossingen, zoals die in het plan van aanpak werden aangekondigd.

Als verder in deze nota wordt gesproken over «het landelijk project», wordt dit project bedoeld.

<sup>1</sup> bijv. Sociale Raad van 7 maart 2002, agendapunt 4, discussienotitie nr. 6279/02 en Conferentie «Preventing and combating violence against women», Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa (OVSE), Wenen, 18 en 19 maart jl.

<sup>2</sup> TK 2000–2001, 27 400 VI, nr. 51.

<sup>3</sup> Zie bijlage 1.

<sup>4</sup> Zie bijlage 2.

Is vanuit de reguliere taak en beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie het initiatief tot het landelijk project ontstaan, vanuit diezelfde verantwoordelijkheid wil de minister van Justitie ook het voortouw nemen bij voortzetting van de interdepartementale samenwerking op het terrein van huiselijk geweld. Daartoe zal de komende vier jaar een interdepartementaal beleidsoverleg actief zijn. Dit beleidsoverleg bewaakt het voortgangproces ten aanzien van de in deze nota gemelde maatregelen en neemt initiatief als extra inzet of aandacht van departementen nodig is. Met het tijdens het project opgebouwde netwerk van landelijke organisaties, zal een samenwerkingsrelatie blijven bestaan. In deze nota beschreven maatregelen als de totstandkoming van een landelijk steunpunt en de monitor huiselijk geweld, hebben eveneens tot doel de intensievere aandacht voor de aanpak van huiselijk geweld de komende jaren te garanderen.

### 1.5. Deze nota: status en inhoud

Deze nota, die tevens het eindrapport is van het landelijk project «voorkomen en bestrijden huiselijk geweld», beschrijft een integrale aanpak die volgens het kabinet nodig is om huiselijk geweld effectief te bestrijden en zoveel mogelijk te voorkomen. «Integraal» is hier op verschillende manieren bedoeld. Het betekent dat er samenwerking moet bestaan tussen de verschillende bestuursniveaus. De centrale overheid komt een stimulerende en ondersteunende rol toe ten behoeve van de aanpak op het decentrale niveau. Integraal betekent ook samenwerking op horizontaal niveau. Zowel landelijk als regionaal of lokaal zullen alle betrokken partijen hun inzet moeten bundelen. Daarnaast betekent integraal dat bij de uitvoering van de activiteiten wordt uitgegaan van een systeembenadering. Daarmee wordt bedoeld dat slachtoffers, plegers en eventueel hun directe omgeving zoveel als mogelijk gezamenlijk of in ieder geval gelijktijdig worden geholpen bij het (doen) stoppen van het geweld. Met de in de nota beschreven aanpak pretendeert het kabinet niet een volledig beeld te geven van hetgeen idealiter gerealiseerd kan worden. De nota laat alle ruimte voor aanvullende maatregelen op ieder niveau.

Het gaat in deze nota om maatregelen die dit kabinet en betrokken landelijke organisaties in de afgelopen twee jaar hebben uitgevoerd of in gang hebben gezet dan wel waartoe gedurende het project werd besloten. De nota beschrijft geen lokale, regionale of provinciale projecten.

Enkele van de in de nota beschreven beleidsintensiveringen richten zich op de volgende kabinetsperiode. Daarmee wordt het realiseren van een aantal activiteiten afhankelijk van de keuzes die het volgende kabinet zal maken.

Alle beschreven maatregelen zijn gericht op het bevorderen van bewustwording bij iedereen van de onaanvaardbaarheid van huiselijk geweld en op het verbeteren van de aanpak van huiselijk geweld door praktijkfunctionarissen.

Maatregelen die in deze nota beschreven en in de afgelopen twee jaren **gerealiseerd zijn**, betreffen onder meer de volgende.

- De minister van Justitie heeft de totstandkoming van integraal, landelijk beleid gecoördineerd.
- De minister van VWS heeft «huiselijk geweld» onderwerp gemaakt van het collectieve preventiebeleid volksgezondheid.
- Onderzoeken en evaluaties zijn uitgevoerd op basis waarvan beleidsinitiatieven werden genomen. Voorbeelden daarvan zijn: onderzoek naar de gevolgen van huiselijk geweld voor kinderen die daarvan getuige zijn, onderzoek naar de wijze waarop de politie omgaat met

- meldingen van huiselijk geweld, onderzoek naar de praktijktoepassing van de belagingswetgeving, evaluaties van weerbaarheidstrainingen en een alarmsysteem voor bedreigde vrouwen.
- De ministeries van Justitie, VWS en SZW hebben (uitvoerings)-organisaties en expertisecentra met inhoudelijke en/of financiële bijdragen gestimuleerd om *good practices* te ontwikkelen en uit te dragen.
  - De ministeries van Justitie, VWS en OCenW hebben ook zelf concrete producten ontwikkeld, zoals weerbaarheidstrainingen, brochures (draaiboek over opzet projecten, model-handelingsprotocol, randvoorwaarden zorgprogramma's), web-site huiselijk geweld.
  - De minister van VWS heeft vanaf 2002 extra geïnvesteerd in de vrouwenopvang en vanaf 2001 geld beschikbaar gesteld voor uitbreiding van de algemene behandelcapaciteit bij forensische poliklinieken, waar ook plegers van huiselijk geweld worden behandeld.
  - Trainingen over huiselijk geweld zijn opgenomen in de reguliere politieopleiding, nascholingstrajecten voor politie vinden al in veel regio's plaats, Slachtofferhulp Nederland traint alle vrijwilligers.
  - Registratie bij het Openbaar Ministerie, de Vrouwenopvang en AMK's is of wordt op dit moment aanmerkelijk verbeterd.

Maatregelen die tijdens de projectperiode **zijn gestart**, zijn onder meer de volgende.

- De Raad van Hoofdcommissarissen heeft binnen de politieorganisatie een «landelijk netwerk huiselijk geweld» opgericht, met in iedere regio vertegenwoordigers op zowel strategisch als uitvoerend niveau.
- Het College van Procureurs-Generaal bereidt een Aanwijzing voor om de aanpak van huiselijk geweld door het Openbaar Ministerie landelijk te verbeteren en te structureren.
- De Raad voor de Kinderbescherming ontwikkelt specifiek beleid ten aanzien van kinderen die getuige zijn (geweest) van geweld binnen het gezin.
- Wetgeving is in voorbereiding waaronder de wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de AMK's, wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen in verband met het melden van seksueel misbruik, verhoging van de strafmaat op mishandeling, verruiming van de werking van de strafverzwarringsgrond bij huiselijk geweld door de «levensgezel», verruiming van de mogelijkheden voor het uithuisplaatsen van plegers van huiselijk geweld.
- Onderzoeken en evaluaties zijn in gang gezet zoals onderzoek naar huiselijk geweld bij minderheden, onderzoek naar behandel-mogelijkheden in detentie, een inventarisatie van aandacht voor huise-lijk geweld in beroepsopleidingen in de gezondheidszorg, onderzoek naar de instroom in de vrouwenopvang, de opzet van een Monitor huiselijk geweld. De meeste van de hier genoemde onderzoeken zijn bijna gereed.
- De minister van VWS laat inventariserend en evaluerend onderzoek doen naar bestaande projecten voor hulpverlening aan/behandeling van plegers van huiselijk geweld.
- Diverse initiatieven zijn genomen om deskundigheidsbevordering bij beroepsgroepen te bevorderen: ontwikkeling didactische instrumenten ten behoeve van opleidingen door de minister van OCenW, een themadag voor zittende en staande magistratuur in mei 2002 die input levert voor structurele aandacht voor huiselijk geweld in cursussen.
- De minister van VWS start overleg met centrumgemeenten, de VNG en de Federatie Opvang over de problemen in de vrouwenopvang.
- In het onderzoeksproject Strafvordering 2001, waarin een herbezinning op de positie van het slachtoffer en de getuige in het strafproces plaatsvindt, zal expliciet aandacht worden besteed aan de bijzondere positie van slachtoffers/getuigen in zaken van huiselijk geweld. De

minister van Justitie onderzoekt tevens of het Vergoedingsbesluit rechtsbijstand aangesproken kan worden voor juridische ondersteuning van het slachtoffer tijdens een strafprocedure tegen de pleger.

- Aan registratieverbetering bij de politie wordt thans gewerkt.
- Ten behoeve van publiekscampagnes worden voorbereidingen getroffen voor het inrichten van een «*toolkit*» met voorlichtingsmateriaal voor regionale toepassing en een landelijke campagne.

De maatregelen die afhankelijk zijn van de keuzes die het volgende kabinet zal maken, betreffen de volgende onderwerpen.

- «Huiselijk geweld» maakt expliciet onderdeel uit van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP2). De minister van BZK bereidt dit thans voor.
- De ministers van Justitie, BZK en VWS bereiden een meerjarenproject voor ter ondersteuning van gemeenten in hun regierol bij de aanpak van huiselijk geweld.
- Een landelijk steunpunt voor het coördineren, stimuleren en uitvoeren van activiteiten op landelijk niveau, zal onderdeel worden van het in de nota Criminaliteitsbeheersing voorziene kenniscentrum.
- Het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie zal op ieder parket een functionaris belasten met activiteiten ter bevordering van de aanpak van huiselijk geweld door het parket en binnen de regio.
- De minister van Justitie wil twee experimentele projecten organiseren voor juridische vroeghulp aan slachtoffers van huiselijk geweld en op basis daarvan oordelen over landelijke invoering van deze vroeghulp.
- Een subsidieregeling ondersteunt gemeenten bij de invoering van AWARE, een alarmsysteem voor vrouwen met een gewelddadige ex-partner.
- Een aantal proefprojecten wordt gestart met systeemgerichte hulpverlening. Er wordt vervolgens ten behoeve van gemeenten, provincies en instellingen een werkmodel opgesteld met beleidskaders en inhoudelijke kenmerken van goede hulpverlening.
- In de vrouwenopvang wordt een traject in gang gezet van verdere methodiekontwikkeling en effectonderzoek, mede om de doorstroom te vergroten. Ook de hulpverlening in de opvang wordt onderzocht.
- De gebruikte methodieken voor zowel vrijwillige plegerhulpverlening als plegertherapie in forensische poliklinieken worden geëvalueerd om landelijke verspreiding van *best practices* te bevorderen.
- De geplande publiekscampagne wordt verder uitgewerkt en op regionaal en landelijk niveau ingezet.
- De Monitor huiselijk geweld wordt regelmatig herhaald (tweejaarlijks).

In financieel opzicht vragen deze maatregelen geen grote investeringen. Veel van de voorstellen zijn gericht op het veranderen van de werkwijzen. De opbrengst van de andere werkwijze is niet alleen dat de inspanningen van organisaties en de bij hun werkzame functionarissen meer zullen opleveren, dus effectiever zullen zijn. De opbrengst voor de samenleving als geheel is dat de meest voorkomende en meest ernstige geweldsvorm, met transgenerationele gevolgen, wordt teruggedrongen. De kosten van de maatregelen waarover het volgende kabinet zal moeten besluiten, belopen ongeveer 4 mln. euro op jaarbasis.

## 2. VERANTWOORDELIJKHEDEN EN ORGANISATIE

Ervaringen in het buitenland, maar ook in Nederland, laten zien dat de aanpak van huiselijk geweld eigenlijk alleen effectief kan zijn als de verschillende organisaties die het aangaat, samenwerken. Die noodzaak tot samenwerking geldt voor de verschillende bestuurslagen (verticaal), maar nog meer voor de partners binnen gemeenten en regio's (horizontaal). In sommige regio's bestaan al brede samenwerkingsverbanden, waarbij provinciale of lokale overheden, politie, openbaar ministerie en hulpverleningsinstanties zijn betrokken. Wie de regie voert bij de aanpak van huiselijk geweld is verschillend. Vaak is samenwerking echter nog geheel afwezig. Om een blijvende verbetering van de aanpak van huiselijk geweld in het hele land te verzekeren, zijn afspraken op landelijk niveau nodig over het bevorderen en ondersteunen van decentrale samenwerking en over de rol die de onderscheiden organisaties binnen zo'n samenwerkingsverband kunnen of moeten spelen.

Vanzelfsprekend kan landelijk geen blauwdruk worden gegeven voor de manier waarop organisaties op lokaal of regionaal niveau moeten samenwerken. Wel kan op landelijk niveau initiatief worden genomen om de totstandkoming van netwerken te stimuleren en te ondersteunen.

### 2.1. Regierol gemeenten

Bij de keuze voor de organisatorische structuren vormen de beleidskaders het uitgangspunt. Het Integraal veiligheidsprogramma biedt het kader voor het veiligheidsbeleid.

**De minister van BZK zal daarom in de voorbereidende tekst voor het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP2) een verbinding leggen tussen alle geweldsvormen, zowel die in het publieke domein als die in de privésfeer. «Huiselijk geweld» komt daarbij expliciet aan de orde.**

Een uitwerking van die geweldsaanpak zal terug te vinden zijn in het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP2) en in de Landelijke Veiligheidsnota Gemeenten (LVG). Bij de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid heeft het lokale bestuur een bijzondere verantwoordelijkheid.

Dat geldt ook voor de uitvoering van het beleid in het kader van de volksgezondheid.

**De minister van VWS heeft dan ook in de toelichting bij de proeve van het Besluit collectieve preventie volksgezondheid opgenomen: «ook kindermishandeling en huiselijk geweld zijn onderwerpen waarop de GGD-en en andere gemeentelijke diensten een taak hebben».**

Het streven is om het gewijzigde uitvoeringsbesluit per 1 januari 2003 in werking te laten treden.

Om alle partners in de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) te betrekken bij het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld, **zal de minister van VWS bovendien voorstellen huiselijk geweld, na de evaluatie van het huidige OGGZ-convenant, in een vervolgconvenant op te nemen. Het basisaanbod OGGZ wordt dan uitgebreid.**

In de huidige praktijk blijkt dat verschillende partijen het initiatief nemen voor projecten of reguliere activiteiten voor de aanpak van het huiselijk geweld, soms is dat het lokale of provinciale bestuur, soms de vrouwenopvang, de politie, de GGD of andere organisaties. Zonder afbreuk te willen doen aan de uitstekende initiatieven die in Nederland reeds tot stand zijn gebracht, vindt het kabinet dat aan de decentrale overheid een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt bij het tot stand brengen van

samenwerkingsinitiatieven. Bij de gemeenten past een regierol in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau.

**Het manifest «Om het vertrouwen van de burger, ambities van de gemeenten 2002–2006» dat de voorzitter van het Algemeen Bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 11 maart 2002 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanbod, onderschrijft de verantwoordelijkheid van gemeenten bij de bestrijding van geweld in de privé-sfeer.**

Dit neemt niet weg dat het in de praktijk efficiënter kan blijken als niet iedere gemeente met eigen activiteiten start, maar als gemeenten bovenlokaal samenwerken. De leidende rol kan dan door één van hen worden uitgeoefend, bijvoorbeeld door een van de 34 centrumgemeenten die op grond van het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid een specifieke uitkering vrouwenopvang krijgen. De provincies zijn op basis van de Wet op de jeugdhulpverlening onder meer verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de Advies- en meldpunten kindermishandeling. Samenwerking tussen gemeenten en provincies om de afstemming met de jeugdzorg te regelen ligt dan ook voor de hand. De provincies dragen daarnaast zorg voor de ondersteunende functies in het kader van het welzijnsbeleid. In die provinciale steunfunctiestructuur kunnen maatschappelijke thema's als de aanpak van huiselijk geweld goed worden ondergebracht. In sommige delen van Nederland levert samenwerking tussen gemeenten op bovenlokaal niveau nog niet een schaal op om efficiënt te kunnen zijn. In die gebieden zullen de provinciale autoriteiten een ondersteunende rol op zich moeten nemen.

De regierol impliceert onder andere het uitvoeren van de volgende taken:

- het benoemen van huiselijk geweld als thema in de relevante beleidsplannen,
- het initiëren van samenwerkingsverbanden en het leggen van de daarvoor benodigde contacten,
- het toezien op het door betrokkenen beschikbaar stellen van middelen voor de uitvoering van het beleid,
- het toezien op de totstandkoming van resultaatgerichte afspraken (waaronder afspraken over 24-uurs bereikbaarheid van organisaties) en
- het vaststellen in hoeverre de afspraken zijn gerealiseerd en wat de effecten zijn.

**In de afgelopen jaren heeft het ministerie van Justitie aan ruim twintig gemeenten subsidie verleend om lokale samenwerkingsprojecten huiselijk geweld te starten.**

Het aantal gemeenten dat op dit moment al actief beleid op de aanpak van huiselijk geweld voert, is evenwel nog betrekkelijk gering.

**In opdracht van het ministerie van Justitie is een quick scan uitgevoerd<sup>1</sup>. Een representatieve steekproef van 112 gemeenten, vooral middelgrote en kleinere gemeenten, werd benaderd.**

Daaruit blijkt onder meer het volgende:

- 12% van de gemeenten<sup>2</sup> heeft een beleid voor de aanpak van huiselijk geweld op papier gezet of is daarmee bezig; gemeenten die beleid op papier hebben gezet, voeren doorgaans ook de regie;
- in 11% van de gemeenten is de aanpak van huiselijk geweld wel eens aan de orde geweest in het college van B&W of in de gemeenteraad, 11% wil het onderwerp op de agenda plaatsen;
- in 20% van de gemeenten is men op de hoogte van initiatieven die organisaties hebben genomen ter bestrijding van huiselijk geweld; kleinere gemeenten zijn verhoudingsgewijs het minst op de hoogte (15%);

<sup>1</sup> Tussenrapportage dd 4 maart 2002.

<sup>2</sup> Met het oog op de leesbaarheid zijn de percentages op hele getallen afgerond.

- van de 112 ondervraagde gemeenten hebben er 3 een convenant afgesloten met de politie en andere partijen; enkele gemeenten zijn voornemens dit te doen.

Om te bereiken dat meer gemeenten hun regierol bij de aanpak van huiselijk geweld op een goede manier gaan invullen, is het kabinet bereid ondersteuning te bieden.

**De ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport zullen een meerjarenproject ofprogramma uitwerken. Er vindt overleg plaats over de concrete invulling van de ondersteuningsmogelijkheden. De VNG zal een rol spelen bij het ondersteuningsprogramma voor gemeenten.**

## **2.2. Rol en verantwoordelijkheid van lokale/regionale organisaties**

Het organiseren van de samenwerking is vaak een moeilijke opgave. Initiatiefnemers van samenwerking ervaren dat bijna allemaal. Partners zien soms niet wat zij van doen hebben met dit thema, zijn bang dat hun taken worden uitgebreid of juist worden uitgehold. Ook zijn zij soms beducht voor de contacten met organisaties waarmee ze eerder zelden of nooit te maken hadden. Men heeft verschillende culturen, spreekt een andere «taal».

**Om initiatiefnemers van lokale of bovenlokale samenwerking te ondersteunen in het totstandbrengen van contacten, heeft het ministerie van Justitie een model-handelingsprotocol laten ontwikkelen.**

In dat model is beschreven welke organisatie, welke taak op welk moment in de – integrale – aanpak van huiselijk geweld in beginsel vervult. Het model-handelingsprotocol zal zo breed mogelijk worden verspreid. Het model biedt de lokale of regionale initiatiefnemer inzicht in de organisaties die een rol *kunnen* spelen. Niet altijd zal een gemeente of regio over alle organisaties beschikken die het model noemt. In dat opzicht is het model ideaal-typisch. Het model kan het de initiatiefnemer wel gemakkelijker maken om de organisaties waarmee samenwerking uiteindelijk gewenst is, te benaderen. Met de taakbeschrijvingen is inzicht gegeven in de rol die alle betrokkenen eigenlijk moeten spelen. Discussies over verantwoordelijkheden van die betrokkenen kunnen zo gemakkelijker worden gevoerd. Bij het opstellen van het model is gebruik gemaakt van de ervaringen die een aantal regio's met samenwerking heeft opgedaan.

Praktijkervaringen leverden ook de belangrijkste inbreng voor een ander document dat initiatiefnemers kan helpen bij het opzetten van projecten voor de aanpak van huiselijk geweld.

**Voor hen liet het ministerie van Justitie een «Draaiboek voor de aanpak van huiselijk geweld» maken, dat verkrijgbaar is bij het ministerie.<sup>1</sup>**

Het draaiboek is een checklist van zaken die men in het oog moet houden bij het opzetten en uitvoeren van de aanpak van huiselijk geweld. Een bijbehorend werkboek vermeldt (mede-)financieringsmogelijkheden en geeft concrete praktijkvoorbeelden en modellen.

## **2.3. Politie**

In samenwerkingsverbanden is de politieorganisatie een belangrijke partner. Bij de politie komen vaak de eerste signalen binnen als huiselijk geweld zodanig escaleert dat de betrokkenen of anderen uit hun omgeving vinden dat ingrijpen van buitenaf niet langer kan uitblijven.

In een studie<sup>2</sup>, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie, wordt vastgesteld dat steeds meer politieregio's initiatieven nemen om de aanpak van huiselijk geweld, in ieder geval in de eigen organisatie, te

<sup>1</sup> Ministerie van Justitie, afdeling Criminaliteitspreventie.

<sup>2</sup> A. C. Spapens c.s., De reactie van de politie op huiselijk geweld: stand van zaken, Tilburg 2001.

verbeteren. Dat betekent dat in steeds meer politieregio's functionarissen belast worden met taken op dat gebied. In de praktijk is gebleken dat het inzetten van aanspreekpunten binnen de politie-organisatie die tijd en mogelijkheden krijgen om extra werkzaamheden in het kader van huiselijk geweld te verrichten, cruciaal is voor het bereiken van goede resultaten. Maar met het benoemen van een functionaris alleen is de zaak niet geregeld. Een structurele aanpak, inclusief trainingen en samenwerkingsafspraken binnen en buiten de korpsen, is nodig om blijvende verbetering te brengen in het optreden tegen huiselijk geweld.

**Sinds eind 2001 is, op initiatief van de portefeuillehouder binnen de Raad van Hoofdcommissarissen, een «landelijk netwerk huiselijk geweld» binnen de politieorganisatie actief geworden.**

In het netwerk is iedere politieregio op strategisch niveau vertegenwoordigd. Bovendien heeft de korpsleiding in iedere regio personen op uitvoerend niveau aangewezen als projectcoördinator. Het landelijk netwerk wil gedurende meerdere jaren trachten de aanpak van huiselijk geweld in het hele land te verbeteren. Het netwerk beschouwt het bestrijden van huiselijk geweld als een kerntaak. Op de agenda van het landelijk netwerk staan thema's als deskundigheidsbevordering, verbeteren van de registratie, verbeteren van de dossieropbouw, uitwisselen van kennis over *good practices*. Met dit initiatief wordt tevens tegemoet gekomen aan een, in een motie opgenomen, wens van de Tweede Kamer (motie Scheltema–de Nie c.s.)<sup>1</sup>.

## 2.4. Openbaar Ministerie

In regionale netwerken of samenwerkingsverbanden die al operationeel zijn, zijn vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie eveneens onmisbaar gebleken om een goede, integrale aanpak te verzekeren.

**In de loop van 2001 heeft de landelijke Commissie Implementatie Zedenzorg mede tot taak gekregen het College van Procureurs-Generaal te adviseren over landelijke aansturing van de aanpak van huiselijk geweld door het Openbaar Ministerie.**

Aan de taken en rol van het Openbaar Ministerie bij de aanpak van huiselijk geweld in de praktijk, wordt evenwel nog niet in ieder arrondissement voldoende aandacht gegeven. Daarom is het belangrijk dat ook binnen het OM voorlopig extra aandacht aan het thema huiselijk geweld wordt besteed.

**Op ieder arrondissementsparket zal een functionaris de taak krijgen activiteiten te ontwikkelen om, in samenspraak met andere partners in de regio, de aanpak van huiselijk geweld door het parket en binnen de regio te verbeteren.**

Nog in de loop van dit jaar zullen de parketten daarvoor plannen uitwerken.

## 2.5. Landelijke ondersteuning

Het landelijk project «voorkomen en bestrijden huiselijk geweld», waarvan deze nota een eindproduct is, heeft veel in gang gezet. Er is het kabinet veel aan gelegen die beweging voort te zetten. Om het ontstaan, respectievelijk voortgaan van activiteiten ter verbetering van de aanpak van huiselijk geweld de komende jaren te blijven stimuleren, zijn ondersteunende activiteiten op centraal niveau nodig, zoals:

- ontwikkeling van kennis door opzet en stimulering van een (wetenschappelijk) onderzoeksprogramma;
- beschrijving van *best practices* alsmede methodiekontwikkeling op grond van wetenschappelijk onderzoek en praktijk;
- ondersteuning bij de invoering van *best practices*;
- stimulering van deskundigheidsbevordering in opleidingen, bij- en nascholingen;

---

<sup>1</sup> TK 2000–2001, 27 400 VII, nr. 30.

- stimulering en ondersteuning van lokale/bovenlokale ondersteuningsstructuren, als gemeenten en eventueel provincies;
- voorlichting en informatie(ontwikkeling), inclusief publieksvoorlichting;
- monitoring van (effecten van) beleid en communicatie met verantwoordelijken over gewenste beleidsaanpassing.

Om deze taken goed uit te voeren is een gecoördineerd, landelijk verband nodig waarbinnen «de aanpak van huiselijk geweld» het verbindend element vormt. Daar moet tevens de organisatorische koppeling worden gemaakt tussen de activiteiten van uitvoeringsorganisaties enerzijds en (inter)departementale aansturing anderzijds.

**De ministers van Justitie en BZK zullen de hierboven beschreven coördinerende, initiërende en uitvoerende activiteiten onderbrengen in een landelijk steunpunt dat deel uit zal maken van het in de nota Criminaliteitsbeheersing<sup>1</sup> voorziene kenniscentrum.**

Het landelijk steunpunt zal bij de uitvoering van de taken zoveel als mogelijk gebruik maken van de in Nederland reeds beschikbare deskundigheid en aanwezige landelijke steunfuncties.

### **3. INTERVENTIES GERICHT OP HULP AAN SLACHTOFFERS EN OP AANPAK PLEGERS**

Naar schatting meldt zich zo'n 70% van de slachtoffers met klachten tot hulpverleners, soms zonder dat de hulpverleners de klachten kunnen herleiden tot de problematiek van huiselijk geweld. Bij de politie en het Openbaar Ministerie wordt slechts het topje van de ijsberg zichtbaar. Slechts zo'n 12% van de slachtoffers meldt zich bij de politie, in ongeveer 6% doet een slachtoffer aangifte.

De meeste interventies vinden dus plaats – en dienen plaats te vinden – buiten het justitiële kader. Het gaat dan om interventies die tot doel hebben slachtoffers te beschermen, te helpen en eventueel op te vangen of plegers te helpen sociaal aanvaardbaar gedrag aan te leren.

Instellingen voor maatschappelijk werk, geestelijke gezondheidszorg, vrouwenopvang en ook politie en justitie realiseren zich steeds meer dat alleen onderlinge samenwerking en gezamenlijk optreden een werkelijke oplossing kan bieden in zowel individuele gevallen als ook ten aanzien van het algemene streven naar terugdringen van huiselijk geweld. Die integrale benadering uit zich niet alleen in een gezamenlijk optreden van instanties. Vanuit een oogpunt van preventie blijkt dat een systeembenadering de meeste kansen biedt. Dat wil zeggen dat plegers, slachtoffers en getuigen van het geweld (meestal kinderen) allen betrokken moeten worden bij het op dat gezin afgestemde hulpverleningstraject. In de praktijk wordt de systeembenadering nog maar weinig toegepast. Uitsluitend voor de leesbaarheid worden hieronder de initiatieven ten aanzien van slachtofferbescherming, hulp en opvang en aanpak van plegers in aparte paragrafen besproken. De systeembenadering blijft het uitgangspunt!

#### **3.1. Bescherming slachtoffers**

(Potentiële) slachtoffers hebben eigenlijk de belangrijkste rol in het tegengaan of stoppen van geweld in de privésfeer. Dat geldt in ieder geval voor volwassenen. Als een volwassene zich in de privé-omgeving onveilig voelt, zal hij of zij zelf toch meestal als eerste maatregelen moeten nemen om dat te veranderen. Dat kan door zelf actie tegen de pleger te ondernemen of door anderen in te schakelen in de directe omgeving of bij officiële instanties. Kinderen kunnen zich bijna nooit effectief teweerstellen tegen geweld in huiselijke kring; dat geldt zeker voor jonge kinderen. Dan zal ingrijpen van buitenaf dus sneller aangewezen zijn. Dat is ook de reden

<sup>1</sup> Criminaliteitsbeheersing, Investeren in een zichtbare overheid, TK 2000–2001, 27 834, p. 23–25.

waarom het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening<sup>1</sup> onder meer regelt dat hulpverleners of anderen die onderworpen zijn aan een (medisch) beroepsgeheim, dat kunnen doorbreken als dit nodig wordt geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken. Dit neemt niet weg dat de overheid niet alleen een verantwoordelijkheid heeft in de bescherming van kinderen maar dat ook volwassenen geholpen kunnen worden bij het vinden van manieren om zich teweêr te stellen tegen bedreigingen of aanvallen uit de eigen, directe leefomgeving.

Echter, zoals bij veel maatschappelijke problemen het geval is, is het niet juist om alleen de overheid aan te spreken. Iedereen die deel uitmaakt van onze samenleving behoort zich iets gelegen te laten aan het terugdringen van geweld.

### 3.1.1. Advies en meldpunten kindermishandeling (AMK)

Op 19 maart jl. is in de Tweede Kamer gesproken over de «Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de Advies- en meldpunten kindermishandeling».

Centraal in het wetsvoorstel staat dat personen met een beroepsgeheim dit geheim mogen doorbreken als zij een vermoeden van kindermishandeling hebben. Tevens mogen AMK's zonder toestemming van betrokkenen gegevens verzamelen als er een redelijk vermoeden van kindermishandeling bestaat. Er wordt geen meldplicht ingevoerd, maar er wordt bescherming geboden aan hen die hun zorgen over kinderen melden.

De tekst die nu in de Wet op de jeugdhulpverlening komt, zal meegenomen worden in de nieuwe Wet op de jeugdzorg die nu nog ter behandeling bij de Tweede Kamer ligt.

De AMK's worden gepositioneerd als een afzonderlijke organisatorische eenheid bij een bureau jeugdzorg. In iedere provincie moet een bureau jeugdzorg komen en een AMK. Bij algemene maatregelen van bestuur zal de nadere werkwijze van de AMK's worden beschreven.

**De naamsbekendheid van de AMK's zal door middel van publiekscampagnes worden vergroot. De campagnes worden regionaal uitgevoerd. De ministers van VWS en Justitie financieren de landelijke ontwikkelkosten en de provincies de regionale kosten.**

### 3.1.2. Weerbaarheidsverhoging

Het verhogen van de weerbaarheid draagt bij aan het voorkomen van huiselijk geweld.

**Via stimuleringsregelingen in de jaren 2000 en 2001 heeft het ministerie van Justitie weerbaarheidstrainingen voor de groepen 7 en 8 van het primair onderwijs gesubsidieerd.**

Mede daardoor kregen deze weerbaarheidstrainingen brede bekendheid. Inmiddels nemen, in het gehele land, jaarlijks meer dan 10 000 kinderen in het basisonderwijs deel aan Marietje Kesselstrainingen. Dat zijn trainingen waarbij kinderen leren hun fysieke en mentale weerbaarheid tegen grensoverschrijdend gedrag en machtmisbruik te vergroten.

Om het effect van de Marietje Kesselsprojecten op korte en langere termijn te kunnen vaststellen, heeft het onderzoeksbureau Regioplan een evaluatie uitgevoerd. Dit mede met het oog op mogelijke uitbreiding van de activiteiten naar andere doelgroepen. De conclusie, neergelegd in het rapport «Je verweren kun je leren»<sup>2</sup>, luidt dat het niveau van kennis, attitude en vaardigheden op scholen die een project uitvoerden, veel hoger lag dan op scholen die geen project hadden uitgevoerd.

**Vanwege de goede resultaten in het primair onderwijs laat de minister van OCenW thans vergelijkbare trainingen ontwikkelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs.**

<sup>1</sup> TK II, 2000–2001, 27 842.

<sup>2</sup> Regioplan, Je verweren kun je leren, evaluatie van de Marietje Kesselsprojecten, Amsterdam, 2001.

Zijn kinderen in beginsel allemaal via school te bereiken, volwassenen bewust maken van hun eigen rol bij het voorkomen of doen stoppen van geweld is moeilijker.

**Voor volwassenen heeft het ministerie van Justitie, in samenwerking met deskundigen van politie, hulpverlening en vrouwenopvang, een brochure ontwikkeld waarin zij kunnen lezen wat ze zelf kunnen doen tegen geweld in hun relatie.**

De brochure «Op eigen kracht» signaleert wat het probleem is en geeft praktische tips over hoe te handelen in situaties van (aankomend) geweld. De brochure bevat ook veel nuttige tips voor situaties van belaging. Betrokken beroepsgroepen zijn geattendeerd op het bestaan van de brochure.<sup>1</sup>

### 3.1.3. Kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld

Dat kinderen beschermd moeten worden tegen rechtstreeks tegen hen gericht geweld, staat buiten discussie. Kinderen lopen evenwel ook grote risico's als zij getuige zijn van geweld binnen het gezin. Het zien of horen van geweldstoepassing kan bijzonder traumatiserend zijn met ernstige psychische, psychosociale risico's voor een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van kinderen tot volwassen burgers. Kinderen kunnen door dit soort ervaringen leren dat geweld een manier is om problemen «op te lossen», dat geweld een normaal onderdeel is van partnerrelaties.

Jongens neigen er daardoor toe, in grotere mate dan kinderen die zulk geweld niet meemaakten, ook in hun eigen relaties geweld te gebruiken. Meisjes in die situatie lopen eerder het risico in hun toekomstige relatie slachtoffer van geweld te worden.

In opdracht van het ministerie van Justitie is in 2001 onderzoek verricht naar de gevolgen voor kinderen als zij getuige zijn van huiselijk geweld<sup>2</sup>. Van de 100 000 kinderen die jaarlijks getuige zijn van geweld tussen hun ouders, lopen er 40 000 verhoogde kans op problemen.

**Naar aanleiding van het onderzoek en de gehouden expertmeeting, heeft de minister van Justitie besloten in de «Beleidsregels voor subsidiëring van projecten criminaliteitspreventie» ruimte te maken voor projecten die gericht zijn op het voorkomen, vroegtijdig signaleren of tijdig aanpakken van problemen die kunnen ontstaan als kinderen getuige zijn (geweest) van huiselijk geweld.**

### 3.1.4. Kinderbeschermingszaken

Ook de Raad voor de Kinderbescherming krijgt te maken met gevallen waarin sprake is van geweld in het gezin.<sup>3</sup> Zoals in de vorige paragraaf beschreven, kan dergelijk geweldgebruik, ook als het kind er «slechts» getuige van is, grote gevolgen hebben voor de ontwikkeling van het kind.

**Daarom zal de Raad, in de gevallen waarbij zij betrokken wordt en adviseert over te nemen maatregelen, de achtergrond van geweld in het gezin, ook als dat geweld zich niet rechtstreeks tot het kind richtte, expliciet betrekken bij het advies.**

**Bovendien zal de Raad met de landelijke koepel van voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen (Vedivo) bespreken hoe situaties van huiselijk geweld nadrukkelijker in het beleid en in voorliggende cases betrokken kunnen worden.**

### 3.1.5. Abused Women Active Response Emergency (AWARE)

Als duidelijk is dat een ex-partner een ernstige bedreiging vormt voor de voormalige partner (en eventuele kinderen) is bijzondere aandacht van overheidswege in ieder geval aan de orde. Met een (mobiel) alarmsysteem bij de hand, dat rechtstreeks in verbinding staat met de politie, kan

<sup>1</sup> De brochure is verkrijgbaar bij het ministerie van Justitie, afd. Criminaliteitspreventie.

<sup>2</sup> Sietske Dijkstra, «Kinderen die getuigen zijn van geweld tussen hun ouders – een basisverkenning van korte en lange termijn effecten», Bilthoven 2001 (rapport verkrijgbaar bij het Ministerie van Justitie, afd. Criminaliteitspreventie).

<sup>3</sup> De Raad voor de Kinderbescherming heeft recent, in maart 2002, een studie laten uitvoeren door NIGZ/Centrum voor Review en Implementatie waarin aanzetten worden gegeven voor preventiebeleid gericht op kinderen en huiselijk geweld: «Een veilige wereld begint thuis!»

de bedreigde partner beschermd worden. Dat systeem wordt AWARE genoemd. Een project waarin het systeem werd uitgetest, is inmiddels met subsidie van het ministerie van Justitie geëvalueerd.<sup>1</sup> De evaluatie leert dat het systeem technisch gezien weinig problemen kent, maar dat vooral de organisatie en de toelatingscriteria problemen opleveren. Bij beide problemen speelt een rol: wat mag van de bij het systeem betrokken organisaties verwacht worden? Politie, Openbaar Ministerie en hulpverlening moeten daar heldere afspraken over maken. Dat dat niet eenvoudig is in de praktijk, blijkt ook bij twee nieuwe projecten die kort geleden met subsidie van het ministerie van Justitie van start zijn gegaan. Het functioneren van het systeem is, zo is gebleken, zeer sterk afhankelijk van de lokale condities en van de mogelijkheden die de belangrijkste betrokken organisaties zien. Uniforme landelijke invoering van het systeem is voorlopig niet aan de orde omdat nog geen algemene garantie kan worden gegeven voor een goed functionerend systeem.

**Om de inzet van het systeem op meer plaatsen in het land te bevorderen, zal de minister van Justitie een draaiboek opstellen met informatie over de toepassing van het systeem en de randvoorwaarden. Het draaiboek zal onder meer aan gemeenten worden aangeboden. Bovendien zal de minister van Justitie een subsidieregeling opstellen die lokale partijen moet aanmoedigen om systemen als AWARE, in te voeren.**

### *3.1.6. Doorbreken beroepsgeheim*

Als hulpverleners en andere professionals, (potentiële) slachtoffers willen beschermen tegen (dreigend) geweld, kunnen zij het nodig achten over de zaak met anderen te spreken, met het doel betrokkene te beschermen of anderszins te helpen. Zij realiseren zich dat zij, met hun beroepsgeheim, daartoe beperkte mogelijkheden hebben. De privacy van de cliënt is uitgangspunt en in het algemeen mag alleen over de zaak met anderen worden gesproken als de cliënt daarvoor expliciet toestemming geeft. Dat wil echter niet zeggen dat daarmee alle mogelijkheden ophouden. In situaties, waarbij de veiligheid of het leven van een cliënt ernstig gevaar loopt, kan de zwijgplicht doorbroken worden om een «hoger» belang te dienen.

**Met subsidie van het ministerie van Justitie ontwikkelen het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en Adviesbureau Van Montfoort, een brochure voor vele beroepsgroepen over de (on)mogelijkheden van gegevensuitwisseling als er geen toestemming door betrokkene is verleend of kon worden verleend.**

De brochure zal ruim worden verspreid onder professionals bij politie, justitie, jeugdzorg, gezondheidszorg, onderwijs, vrouwenopvang, Advies meldpunten kindermishandeling, kindbescherming, GGZ, Ouder- en Kindzorg en zorg voor gehandicapten.

Ten aanzien van het melden van seksueel misbruik in de zorgsector heeft de minister van VWS het volgende initiatief genomen. **Voor alle zorginstellingen die onder de Kwaliteitswet zorginstellingen vallen, zal een meldingsplicht calamiteiten en seksueel misbruik gaan gelden.** Het betreft de plicht om seksueel misbruik tussen patiënten onderling en misbruik van patiënten door hulpverleners te melden. Voor het opleggen van een meldingsplicht is een wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen noodzakelijk. Voorbereidingen voor de wetwijziging zijn inmiddels in gang gezet. De behandeling van het wijzigingsvoorstel in de Ministerraad is voorzien voor april 2002. Vooruitlopend op deze wijziging is in december 2001 een circulaire naar alle onder de Kwaliteitswet vallende instellingen verzonden. In de circulaire is aangekondigd dat een wettelijke plicht zal worden ingevoerd om calamiteiten en seksueel misbruik te melden. Bovendien verzoekt de circulaire betrokken instel-

---

<sup>1</sup> Römken, R. en Mastenbroek, M., Dan hoor je de vissen ademen, Utrecht, 1999.

lingen om vooruitlopend op deze wetswijziging calamiteiten en seksueel misbruik te (blijven) melden aan de Inspectie gezondheidszorg.

### 3.1.7. Uithuisplaatsing pleger

Het is de eigen keuze van (volwassen) slachtoffers van huiselijk geweld of zij de samenwoning met de pleger willen beëindigen. Indien een slachtoffer daartoe besluit, zijn er in het civiele recht al bepaalde mogelijkheden daartoe. In het kader van echtscheiding of ontbinding van een geregistreerd partnerschap kan de rechter bepalen dat een van de echtgenoten of partners bij uitsluiting gerechtigd zal zijn tot het gebruik van de woning met bevel dat de ander de woning dient te verlaten en deze niet verder mag betreden. Daarnaast kan in kort geding een straat- en/of contactverbod worden gevraagd. Ook kan de rechter gevraagd worden dat een huurder of medehuurder geen huurder meer zal zijn. Met de bestaande mogelijkheden kan echter niet in alle gevallen een uithuisplaatsing worden gerealiseerd.

In een aantal landen zijn er nog andere mogelijkheden gecreëerd om plegers van huiselijk geweld uit huis te plaatsen.

De minister van Justitie heeft aan het Verwey-Jonker Instituut verzocht na te gaan hoe die regelingen in andere landen eruit zien en wat de ervaringen daarmee zijn. Verwey-Jonker heeft, in samenwerking met Prof. P. J. P. Tak van de Katholieke Universiteit Nijmegen en het Clara Wichmann Instituut te Amsterdam, een onderzoek verricht naar de vormen van crisisinterventie bij huiselijk geweld, in met name Duitsland en Oostenrijk. Enkele weken geleden, in maart 2002, boden zij hun studie aan. Zij adviseerden op basis van hun verkennende studie, met het oog op de veiligheid van slachtoffers van huiselijk geweld, drie juridische routes te bewandelen:

- een bevoegdheid te creëren om bij wijze van crisisinterventie uithuisplaatsing te realiseren;
- een civielrechtelijke mogelijkheid tot uithuisplaatsing te creëren;
- en adequaat optreden bij niet-naleving mogelijk te maken.

De minister van Justitie heeft de door de onderzoekers voorgestelde wetswijziging ter verhoging van de strafmaat van artikel 300 Sr, van twee naar drie jaren gevangenisstraf, reeds in gang gezet. De voorgestelde uitbreiding van artikel 304, eerste lid, Sr met het begrip «levensgezel» en de voorgestelde Aanwijzing Huiselijk Geweld door het College van Procureurs-Generaal worden elders in dit hoofdstuk ook al aangekondigd (para. 3.4.2.1. resp. 3.4.2.4.).

**Ten aanzien van de voorstellen inzake uithuisplaatsing staat de minister van Justitie in beginsel positief. De minister gaat op dit moment na op welke wijze de voorgestelde mogelijkheden tot uithuisplaatsing kunnen worden gerealiseerd en hoe aan de crisisinterventie in het Nederlandse recht vorm kan worden gegeven.** De weg van crisisinterventie houdt in dat de pleger tijdelijk de toegang tot de woning kan worden onttrokken; binnen deze termijn kan het slachtoffer een meer definitieve voorziening bij de civiele rechter vragen. In verband met de beoogde snelheid ligt het voor de hand de politie een rol toe te delen bij de bevelen in het kader van de crisisinterventie. In het Burgerlijk Wetboek zou de mogelijkheid van een voorziening tot uithuisplaatsing kunnen worden geregeld. Van belang is dat adequaat kan worden opgetreden als de crisisbevelen niet worden nagekomen of de voorziening tot uithuisplaatsing niet wordt nageleefd. Vooralsnog lijkt het geldende recht voor dat laatste reeds voldoende mogelijkheden te bieden.

## 3.2. Hulp aan en opvang van slachtoffers

### 3.2.1. Hulpverlening algemeen

Geweld in de privésfeer kent vele vormen en varieert van licht tot levensbedreigend geweld, en van incidenteel of eenmalig tot structureel geweld. Slachtoffers zijn van beide seksen, alle leeftijden, zieken, gehandicapten of gezonde mensen. Tegen deze achtergrond vinden signalering van geweldssituaties en hulp aan slachtoffers plaats vanuit een breed scala aan zorg- en hulpverleningsinstellingen.

In de afgelopen kabinetsperiode is de hulpverleningscapaciteit van diverse sectoren substantieel uitgebreid. Zo heeft de minister van VWS in het kader van de versterking van de eerste lijn voor het Algemeen Maatschappelijk Werk met ingang van 2000 een bedrag van 11,3 mln. euro op jaarbasis extra beschikbaar gesteld. Gemeenten dragen zelf zorg voor een even groot bedrag extra. Een kwart van de cliënten van het AMW vraagt hulp in verband met relatieproblemen, waaronder huiselijk geweld. De ambulante GGZ ontvangt in het kader van het beleid gericht op de bestrijding van seksueel geweld, structureel een bedrag van bijna 1 mln. euro extra.

Vanuit hun dagelijkse of reguliere contacten met mogelijke slachtoffers, vervullen organisaties en beroepsbeoefenaren een belangrijke functie als signaleerder of doorverwijzer. Huisartsen, de thuiszorg, consultatiebureau's en de kinderopvang zijn voorbeelden daarvan. Zij moeten bedreven zijn in het herkennen van signalen die op huiselijk geweld kunnen wijzen. Dat betekent dat zij daar op geïnstrueerd moeten worden. In hoofdstuk 4 van deze nota wordt ingegaan op deskundigheidsbevordering van deze beroepsgroepen.

Naast signalering, is vanzelfsprekend ook de daadwerkelijke hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld van belang. Als slachtoffers voor hulp worden doorverwezen, moeten zij kunnen rekenen op goed bereikbare en adequate hulp en eventueel opvang. Samenwerking tussen alle betrokken instanties (zie hoofdstuk 2) en goede zorgprogrammering (zie hierna paragraaf 3.2.2.) is daarvoor een voorwaarde.

Het Algemeen Maatschappelijk Werk, de Vrouwenopvang, de Fiom en de instellingen voor Geestelijke Gezondheidszorg spelen een belangrijke rol in de hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld. Voor een deel gebeurt dat in reguliere hulpverleningscontacten waarbij de individuele hulpvraag van slachtoffers aanknopingspunt is voor hulp bij het doorbreken van de geweldsspiraal. Daar waar samenwerking tot stand komt, wordt de hulp inmiddels veel breder opgepakt; het betreft dan systeemgerichte hulp aan zowel slachtoffer, pleger en getuigen (vooral kinderen).

In de afgelopen jaren heeft TransAct, het Landelijk expertisecentrum seksespecifieke zorg en seksueel geweld, in het kader van de beleidsbrief «Bestrijding seksueel geweld»<sup>1</sup> met subsidie van de minister van VWS vele activiteiten uitgevoerd die zowel gericht zijn op de zorg- en hulpverleningssector, als op samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten, politie en justitie. Deze activiteiten vloeiden voort uit de aanjaagfunctie die TransAct in de jaren 1997–2000 vervulde. **Voortbouwend op de resultaten uit die tijd zal TransAct ook in de komende jaren een belangrijk deel van de activiteiten richten op de bestrijding van seksueel en huiselijk geweld.**

**Dit geldt eveneens voor de landelijke Ambulante Fiom.**

Voor 2002 en volgende jaren zal TransAct de volgende activiteiten op het gebied van huiselijk geweld ondernemen:

- Informatie en advies aan en ondersteuning van gemeenten, provincies, regionale steunpunten en samenwerkingsverbanden;

<sup>1</sup> TK 1996–1997, 25 102, nr. 1.

- Methodiek- en materiaalontwikkeling voor bestrijding van huiselijk geweld ten behoeve van bijvoorbeeld multidisciplinaire samenwerking van huisartsen, ten behoeve van opleidingen in het HBO en MBO en preventieactiviteiten rond huiselijk geweld in allochtone gezinnen;
- Een project: Preventie van (seksueel) geweld in asielcentra;
- Een project: Mensen met een handicap die slachtoffer zijn van seksueel/huiselijk geweld;
- Facilitering netwerk projecten «Let op de kleintjes; kinderen als getuige van huiselijk geweld».

Het Expertisecentrum Kindermishandeling van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) voert vele activiteiten uit die vanzelfsprekend een relatie hebben met de aanpak en bestrijding van huiselijk geweld. In 2002 zal het Expertisecentrum Kindermishandeling een expertmeeting organiseren met mensen die zich bezighouden met huiselijk geweld, waarbij de focus ligt op de positie van kinderen. Het centrum maakt een inventarisatie van *good practices*, dat wil zeggen de initiatieven waarin aandacht bestaat voor de positie van kinderen en kindermishandeling. In 1999 is bij het NIZW een project gestart met als doel het opzetten van een landelijk dekkend netwerk van regionale initiatieven ter verbetering van de hulpverlening bij ouderenmishandeling. De focus ligt hierbij op regionale en lokale instellingen die (ambulant) met ouderen werken, zoals de Thuiszorg, het Algemeen Maatschappelijk Werk en het Welzijnswerk Ouderen. **In 2002 wordt een training ontwikkeld gericht op het systematisch signaleren van ouderenmishandeling. Ook loopt in dit jaar een traject «Ontspoorde zorg» gericht op de erkenning en herkenning van overbelasting en ontsporing in de mantelzorg aan ouderen.**

### 3.2.2. Zorgprogramma's

Omdat in situaties van huiselijk geweld de problemen van plegers, slachtoffers en «omstanders», zoals gezinsgenoten, direct met elkaar samenhangen, komt de vraag aan de orde in hoeverre voor de hulpverlening aan deze betrokkenen, meer nodig is, of iets anders nodig is, dan de gebruikelijke manier van zorg- en hulpverlening.

**In opdracht van het ministerie van Justitie heeft het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) de randvoorwaarden voor zorgprogramma's huiselijk geweld beschreven.<sup>1</sup>**

De beschrijving bestaat uit twee delen. Een deel waarin de algemene randvoorwaarden, de minimale kwaliteitseisen, worden beschreven en een deel waarin op basis van een leeftijdsindeling en een onderscheid naar slachtoffer en pleger, de verschillende elementen van het minimumpakket aan voorzieningen worden beschreven.

Geconstateerd wordt dat een groot deel van het bestaande aanbod opnieuw gedefinieerd moet worden en dat tussen verschillende hulpvormen meer samenhang moet worden gebracht, zoals dat momenteel bijvoorbeeld in de jeugdzorg gebeurt: een heldere afbakening en flexibele inzet van de verschillende hulpvormen. Ook zullen regio's het bestaande aanbod moeten bezien op manco's en eventueel uitbreiden met andere hulpvormen, zoals die elders al beschikbaar zijn.

### 3.2.3. Diagnostische centra

In het kader van het Nationaal Actieplan «Aanpak seksueel misbruik van kinderen» (NAPS)<sup>2</sup>, werd het voornemen geformuleerd om structurele verbetering te brengen in diagnostiek en behandeling van minderjarigen die het slachtoffer zijn van seksueel misbruik. Het tijdig bieden van adequate hulpverlening is van belang voor het verwerken van het misbruik door het slachtoffer. Met goede hulpverlening kan worden voor-

<sup>1</sup> De beschrijving wordt samen met het model-handelingsprotocol, tegelijk met deze nota, ruim verspreid.

<sup>2</sup> TK 1999–2000, 26 690, nr. 6 en geactualiseerd actieplan van oktober 2001.

komen dat het slachtoffer de rest van zijn of haar leven last blijft houden van niet verwerkte pijn, angst en woede. Bovendien kan een slachtoffer van seksueel misbruik, dat niet tijdig de juiste hulpverlening heeft gekregen, later zelf dader worden. Een goede hulpverlening kan dus voorkomen dat er nieuwe slachtoffers worden gemaakt. Onderzoek, zoals bijvoorbeeld de in 2000 uitgebrachte (vergelijkende) studie van het Verwey-Jonker Instituut naar de opvang en begeleiding van seksueel misbruikte jongeren, heeft aangetoond dat speciale programma's voor jonge slachtoffers van mishandeling, seksueel misbruik of verwaarlozing in Nederland maar zeer beperkt voorhanden zijn.

Structurele en multidisciplinaire voorzieningen zijn dus nodig waar gespecialiseerde diagnostiek en behandeling voorhanden zijn. In het kader van het NAPS wordt gewerkt aan de opzet van proefprojecten om ontwikkeling en verspreiding van deze vorm van hulpverlening te stimuleren.

**Gezien de samenhang in de problematiek van seksueel misbruik en (andere vormen van) mishandeling en de gevolgen die beide typen ervaringen voor kinderen kunnen hebben, zullen zulke voorzieningen niet alleen diagnostiek en behandeling moeten bieden in situaties van seksueel misbruik, maar ook als er sprake is van mishandeling.**

#### 3.2.4. De vrouwenopvang

De instellingen voor vrouwenopvang (Blijf van m'n lijf-huizen, vrouwenopvangcentra en Fiom-huizen) vervullen een unieke rol in de keten van hulp en zorg. Zij bieden een veilige haven als eerste opvang van vrouwen en hun eventuele kinderen die hun huis moeten ontvluchten en helpen zonnodig bij een veilige en begeleide doorstart naar een nieuw bestaan. In totaal bestaan er in Nederland ruim 100 voorzieningen voor residentieel en begeleid wonen, met ongeveer 2430 opvangplaatsen. Er worden jaarlijks 10 000 vrouwen (50%) en kinderen (50%) opgenomen. Van hen heeft 60% een allochtone achtergrond.

Op grond van het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid van de minister van VWS, ontvangen 34 centrumgemeenten een specifieke uitkering vrouwenopvang. Het gaat daarbij om een bedrag van ca. 35,8 mln. euro (in 2001).

**De minister van VWS heeft met ingang van 2002 structureel 6 mln. euro daaraan toegevoegd.<sup>1</sup>**

De 34 centrumgemeenten ontvangen die uitkering met de opdracht regionaal beleid te ontwikkelen in overleg met omringende gemeenten. Er zijn inmiddels al meerdere centrumgemeenten die het initiatief hebben genomen tot een regiovisie vrouwenopvang. De minister verwacht dat alle centrumgemeenten binnenkort zo'n regiovisie hebben opgesteld. Zoals in de nota «Op-maat tot samenspel»<sup>2</sup> is neergelegd, betreft het een integraal gemeentelijk beleid dat verder gaat dan alleen de kernfuncties van het bieden van onderdak en begeleiding. Het gaat om: 24-uurs bereikbaarheid, advies en informatie, crisisopvang, intensieve begeleiding, veilige adressen, doorstroomwoningen en ambulante begeleiding om herhaling te voorkomen. Ook worden voorlichtingsactiviteiten ondernomen.

Bij de uitvoering van de taken die op de vrouwenopvang rusten, doet zich een aantal problemen voor.

– Het aantal aanmeldingen is groter dan de opnamecapaciteit.

In het jaar 2000 ging het om bijna 8 000 afwijzingen. Veel van de opnames vinden plaats buiten de regio van herkomst, onder meer vanwege veiligheidsoverwegingen. In die zin vervult de regionale vrouwenopvang een landelijke functie. Ondanks de capaciteitsuitbreiding van de afgelopen jaren, neemt de druk op de vrouwenopvang toe.

**De minister van VWS heeft het Trimbos-instituut gevraagd onder-**

<sup>1</sup> TK 1997–1998, 25 682, nr. 1.

<sup>2</sup> Nota «Op-maat tot samenspel» van de Staatssecretaris van VWS, 2002, VWS 0200241.

**zoek uit te voeren naar de aanmeldingen en instroom van vrouwen bij de vrouwenopvang.<sup>1</sup> De resultaten zijn in het najaar van dit jaar beschikbaar. Daarna wordt onderzocht hoe de hulpverlening in de residentiële vrouwenopvang er uitziet en tegen welke problemen men oploopt.**

– De doorstroom neemt af:

Te veel opgenomen vrouwen blijven noodgedwongen te lang in de vrouwenopvang en het «draaideureffect» is groot<sup>2</sup>. Als oorzaak worden veelal genoemd de complexe problematiek, vooral van migranten- en vluchtelingenvrouwen, het gebrek aan doorstroom naar een andere woning, het ontbreken van voldoende psychotherapeutische begeleiding en behandeling vanuit de GGZ, het uitblijven van aanpak van geweldplegers en langdurige onduidelijkheid over de verblijfsstatus van vrouwen zonder zelfstandige verblijfsvergunning.<sup>3</sup>

**De Federatie Opvang voert een verkenning uit naar de preventieve, ambulante vormen van hulpverlening binnen de vrouwenopvang, mede om herhaalde opnames tegen te gaan. Het gaat hierbij om steunpunten relationeel geweld, zelfhulp en groeps-hulpverlening, telefonische hulpverlening en «outreaching» vormen van begeleiding en hulpverlening. Na deze eerste inventarisatie wordt een traject in gang gezet van verdere methodiek-ontwikkeling en effectonderzoek.**

– Problemen met de financiering.

De Federatie Opvang signaleert als uitkomst van een kostprijsonderzoek, problemen met de financieringsbasis in de vrouwenopvang.

**De minister van VWS beziet op dit moment hoe een follow-up kan worden gegeven aan dit onderzoek.**

Een groter maatschappelijk en bestuurlijk bewustzijn dat huiselijk geweld doorbroken kan en moet worden, kan een grotere doorverwijzing en toeloop naar de vrouwenopvang tot gevolg hebben. Voor een deel is dat niet te vermijden. Zo vergt grotere toegankelijkheid tot hulp voor slachtoffers van huiselijk geweld onder andere het voorhanden zijn van crisisopvang. Op lokaal/regionaal niveau moet dan ook worden gezien hoe de huidige druk op de vrouwenopvang in combinatie met een waarschijnlijk te achten nog grotere druk in de toekomst, door integraal beleid op meer terreinen dan alleen de vrouwenopvang, beheersbaar blijft. Er zal geïnvesteerd moeten worden in preventie, adequate inzet van andere hulpverleningsorganisaties (GGZ en jeugdzorg), bevorderen van doorstroom door woningtoewijzing en toeleiding naar werk, snellere duidelijkheid over de verblijfsstatus en terugdringen van het draaideureffect.<sup>4</sup> Ook een doeltreffende aanpak van plegers kan van belang zijn.<sup>5</sup> Als het geweld in huis stopt, hoeft een slachtoffer immers geen veilig heenkomen elders te zoeken.

**De minister van VWS zal de 34 centrumgemeenten, de VNG en de Federatie Opvang uitnodigen een overleg Vrouwenopvang te openen. Dat overleg zal een plan van aanpak moeten opleveren waarin oplossingen worden voorzien voor bovengenoemde knelpunten. De basis voor het overleg vormen de uitkomsten van het eerdergenoemde Trimbos-onderzoek naar de instroom, de inzet van de extra middelen 2002 en de voorgenomen en deels in gang gezette beleidsintensivering rond de aanpak van huiselijk geweld.**

<sup>1</sup> Zie ook paragraaf 5.2.1. van deze nota.

<sup>2</sup> 60% van de opnamen betreft personen die al eerder in de vrouwenopvang werden toegelaten.

<sup>3</sup> Op de specifieke problematiek van migranten- en vluchtelingenvrouwen wordt ingegaan in paragraaf 3.3.

<sup>4</sup> Zie onder meer hoofdstuk 2 en paragraaf 3.3.

<sup>5</sup> Zie hierna paragraaf 3.4.

### *3.2.5. Juridische ondersteuning*

Hulp heeft het slachtoffer van huiselijk geweld ook nodig als hij/zij verwikkeld raakt in juridische procedures. Dat kan een strafrechtelijke procedure zijn, waarbij het slachtoffer als getuige optreedt. Het slachtoffer kan ook besluiten zelf actie te ondernemen tegen de pleger. Vanzelfsprekend geldt

voor deze slachtoffers het algemene, wettelijke recht op bijstand in diverse juridische trajecten. Het kabinet vindt evenwel dat het bijzondere van dit type situaties, waarbij het slachtoffer niet alleen slachtoffer van een delict is maar ook in een afhankelijkheidsrelatie met de pleger staat, enige extra ondersteuning rechtvaardigt.

**Los van hetgeen hieronder ten aanzien van juridische ondersteuning van slachtoffers wordt gemeld, heeft de minister van Justitie opdracht gegeven om in het onderzoeksproject *Strafvoordering 2001*, waarin een herbezinning op de positie van het slachtoffer en de getuige in het strafproces plaatsvindt, expliciet aandacht te besteden aan de positie van slachtoffers/getuigen in zaken van huiselijk geweld.**

#### 3.2.5.1. Juridische vroeghulp

Slachtoffers van huiselijk geweld worden geconfronteerd met tal van juridische vragen en problemen, waarvan beantwoording mede beslissend kan zijn voor een besluit over de te nemen juridische stappen of juist voor een besluit om die niet te nemen. Het is belangrijk, ook voor het slachtoffer zelf, niet te snel over te gaan tot juridisering van het conflict. Daarom is het goed tevoren de mogelijke gevolgen van juridische stappen te kunnen overzien. De juridische problematiek van het conflict kan verband houden met het familierecht (bevoegdheden ten aanzien van kinderen, omgangsrecht, voorlopige voorzieningen ten aanzien van het huis/alimentatie), vreemdelingenrecht (afhankelijk verblijfsrecht, mogelijkheden verblijf op humanitaire gronden), strafrecht (wat gebeurt er na een aangifte, rechten en plichten als slachtoffer), huisvestingsrecht (recht op de woning, recht op vervangende huisvesting), sociale zekerheidsrecht. Juridisch advies van terzake kundige advocaten moet het slachtoffer helpen bij het maken van de juiste keuze.

**De minister van Justitie wil twee experimentele projecten organiseren voor juridische vroeghulp aan slachtoffers van huiselijk geweld. Op basis van de opgedane ervaringen zal beslist worden over landelijke invoering van deze vroeghulp.**

Het ministerie van Justitie zal daartoe, in samenspraak met belangrijke betrokkenen als de raden voor rechtsbijstand, de advocatuur en deskundigen van landelijke expertisecentra, een projectplan opstellen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met twee experimentele projecten voor juridische bijstand aan slachtoffers van seksueel geweld, zogenoemde JOS-projecten (Juridische Opvang Slachtoffers seksueel geweld).

#### 3.2.5.2. Juridische ondersteuning van slachtoffers tijdens het verhoor door de Rechter Commissaris (RC).

In strafzaken rond huiselijk geweld is de getuigenverklaring van het slachtoffer vaak van doorslaggevend belang. Dat geldt vooral als verder weinig bewijs voorhanden is. Juist in die situaties kan de druk op het slachtoffer, door met name de advocaat van de verdachte, tijdens het verhoor bij de RC, groot zijn.

Sinds februari 2000 maakt artikel 187c van het Wetboek van Strafvordering het mogelijk dat de getuige een vertrouwenspersoon meeneemt naar het getuigenverhoor bij de RC. Tijdens het landelijk project is evenwel vastgesteld dat dit artikel in de praktijk niet consistent wordt toegepast.

**In de aanwijzing van het College van Procureurs Generaal<sup>1</sup>, zal erop worden gewezen in welke situaties de officier van justitie aanwezig behoort te zijn bij het verhoor door de RC en het slachtoffer de mogelijkheid biedt tot een voor- of nagesprek.**

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 3.4.2.4..

## **De Raad voor de Rechtspraak zal de kennelijke inconsistentie in de toepassing van artikel 187c Sv. in het landelijk overleg van de voorzitters van de strafsectoren (LOVS) aan de orde stellen.**

### 3.2.5.3. Juridische ondersteuning van het slachtoffer tijdens de strafprocedure

Gezien de bijzondere positie van het slachtoffer in een strafprocedure tegen degene waarmee het slachtoffer in relatie staat of heeft gestaan, valt te overwegen juridische ondersteuning in dat geval te vergoeden. Deze ondersteuning zou, onder meer, kunnen omvatten: het informeren en adviseren van het slachtoffer over het strafproces, de analyse van het strafdossier, het aanvragen van een slachtoffergesprek met de officier van justitie en het opnemen van contact met laatstgenoemde over mogelijk aanvullend bewijsmateriaal.

**De minister van Justitie wil onderzoeken of het Vergoedingsbesluit rechtsbijstand kan gaan voorzien in een vergoeding voor deze gevallen, ook al is er geen sprake van uitoefening van een specifiek wettelijk recht op bijstand.**

Overigens kunnen slachtoffers van huiselijk geweld, ook als zij zelf geen aangifte hebben gedaan, bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven vergoeding vragen voor materiële en immateriële schade die verband houdt met de gevolgen van huiselijk geweld. Daartoe kunnen ook de kosten van rechtsbijstand, reiskosten en verlies van inkomen behoren.

### **3.3. Bijzondere aandacht voor huiselijk geweld bij minderheden**

Huiselijk geweld komt overal voor: in ieder sociaal milieu, in iedere cultuur, op alle leeftijden. De benadering van het probleem kan evenwel verschillend zijn en daarmee moet ook de aanpak verschillen. Zo zal het verschil in culturele achtergrond van plegers en slachtoffers een rol spelen bij de benadering van individuele betrokkenen, maar ook bij het benaderen van doelgroepen.

#### *3.3.1. Expertmeeting «huiselijk geweld bij minderheden»*

Om meer zicht te krijgen op de specifieke problemen en de benodigde specifieke aanpak van huiselijk geweld in gezinnen met verschillende culturele achtergronden, heeft in het kader van het landelijk project op 26 november 2001 een expertmeeting plaatsgevonden, waarvoor praktijkdeskundigen en vertegenwoordigers van diverse betrokken beroepsgroepen waren uitgenodigd.

Zij discussieerden over de thema's die in het landelijk project aan de orde waren, zoals deskundigheidsbevordering, samenwerkingsverbanden, mogelijkheden voor daderhulpverlening, zorgprogramma's en specifieke voorlichting. Daarbij kwamen ook principiële zaken aan de orde als de «handelingsverlegenheid» bij professionals en instellingen en het bewustwordingsproces bij plegers en slachtoffers over «wanneer is er sprake van huiselijk geweld».

**Bij de uitwerking van de in deze nota beschreven activiteiten, zullen de signalen, ideeën en suggesties uit de expertmeeting worden verwerkt.**

#### *3.3.2. Onderzoek aard en omvang huiselijk geweld in allochtone gezinnen*

Het Manifest «Stop Huiselijk Geweld» beschrijft de behoefte aan nader onderzoek naar huiselijk geweld in allochtone gezinnen. Ook diverse onderzoeksaanbevelingen concluderen daartoe.<sup>1</sup> Het kabinet sluit zich daarbij aan. Op basis van de resultaten van dergelijk onderzoek kan

---

<sup>1</sup> Van Dijk, T, c.s., Huiselijk geweld, aard, omvang en hulpverlening, Den Haag, 1997; Boerefijn I., c.s., Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, een verdiepend onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag, Den Haag, 2000.

immers beter bepaald worden of aanvullend beleid en, zo ja, welk beleid nodig is.

**De minister van Justitie heeft daarom opdracht gegeven aan het WODC een onderzoek naar huiselijk geweld uit te voeren onder vier grote minderheidsgroepen. Het betreft Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse gezinnen.**

Inmiddels is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd en is een grootschalig landelijk onderzoek gestart. In het onderzoek worden 1000 personen geïnterviewd. Daarbij wordt niet alleen gevraagd naar eigen ervaringen met geweld, als slachtoffer of dader of getuige, maar ook naar aanbevelingen ter verbetering van de hulp en opvang. Het afnemen van de interviews blijkt meer tijd te vragen dan oorspronkelijk was voorzien. De afronding van het onderzoek wordt in september 2002 verwacht.

**De minister van Justitie zal de resultaten van het onderzoek inbrengen in het interdepartementaal beleidsoverleg dat na afloop van het landelijk project wordt opgestart, om te bezien welke specifieke beleidsinitiatieven gewenst zijn.**

### 3.3.3. Afhankelijke verblijfsspositie

In het kader van het landelijk project is opnieuw aan de orde geweest de bijzondere positie van vrouwen die op een afhankelijke verblijfstitel in Nederland verblijven en vervolgens het slachtoffer worden van huiselijk geweld. Deze problematiek was ook in november 1999 het onderwerp van een expertmeeting die de staatssecretaris van Justitie had georganiseerd. Naar aanleiding van de expertmeeting en van een discussie met de Tweede Kamer, is het beleid met betrekking tot voortgezet verblijf na verbreking van de relatie vanwege huiselijk geweld, gewijzigd.<sup>1</sup> In de Vreemdelingencirculaire is opgenomen dat aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de relatie een van de klemmende redenen van humanitaire aard is, op grond waarvan voortgezet verblijf kan worden toegestaan. Daarnaast wordt gekeken naar de situatie van een alleenstaande vrouw in het land van herkomst of de zorg die de vrouw heeft voor haar kinderen die in Nederland verblijven.

Tijdens het landelijk project is bezien welke problemen verder door de overheid aangepakt zouden moeten worden.

De geschetste problemen houden vooral verband met de volgende constatering:

1. De vreemdelingrechtelijke procedures voor voortgezet verblijf duren te lang.

Hoewel het overgrote deel van de vrouwen uiteindelijk een zelfstandige verblijfsvergunning krijgt<sup>2</sup>, krijgt slechts een klein deel van de vrouwen die vergunning in eerste instantie toegewezen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De gevolgen van de lange beslistermijnen zijn meerledig. De betrokken vrouwen leven een lange periode in onzekerheid over hun verblijfsrechten. Tevens betekent dit in veel gevallen dat de betrokken vrouwen de vrouwenopvang niet kunnen verlaten, met als gevolg dat de vrouwenopvang dichtslibt. Het buitenproportioneel lange verblijf in de opvang is bovendien slecht voor de ontwikkeling (en inburgering) van kinderen.

**De IND is verzocht om op basis van gedegen dossieronderzoek vast te stellen waarom veel aanvragen om een zelfstandige verblijfsvergunning van slachtoffers van huiselijk geweld niet meteen, in eerste instantie, worden toegekend. Op basis van de bevindingen zullen maatregelen worden getroffen om dit probleem terug te dringen.**

2. Doorzenden van dossiers.

<sup>1</sup> TK 1999–2000, 27 111, nr. 1.

<sup>2</sup> Volgens een onderzoek van het Clara Wichmann Instituut krijgt uiteindelijk 86% van de vrouwen een zelfstandige verblijfsvergunning.

De indruk bestaat dat in het verleden procedures ook (te) lang duurden omdat het doorsturen van dossiers naar vreemdelingendiensten onnodig lang duurde. **Met inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet is bepaald dat binnen 6 maanden een beslissing moet worden genomen. In verreweg de meeste gevallen wordt deze termijn inmiddels gehaald.**

3. Geen recht op huisvesting met als gevolg: verstopping van de opvang. Mede naar aanleiding van een motie van het Tweede Kamerlid Albayrak<sup>1</sup> heeft het kabinet besloten dat vrouwen in opvanghuizen die door hun partner worden mishandeld, een van deze partner afhankelijke verblijfstitel hebben en een vergunning tot voortgezet verblijf hebben aangevraagd, alsnog aanspraak zullen kunnen maken op een huisvestingsvergunning. **Om een structurele oplossing van de huisvestingsproblemen van deze vrouwen mogelijk te maken heeft het kabinet besloten tot een wetwijziging. De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne zal daartoe de Huisvestingswet aanpassen. Bovendien zal het Huisvestingsbesluit op korte termijn worden gewijzigd in die zin dat personen die, na te zijn mishandeld door de partner in een opvanghuis verblijven, voorrang krijgen als woningzoekenden. Dit geldt overigens voor alle vrouwen in een dergelijke positie, autochtoon en allochtoon. Om bekendheid te geven aan de beoogde wetwijziging en aanpassing van het Besluit, heeft de staatssecretaris van VROM op 4 februari 2002 een circulaire aan alle gemeenten gezonden met uitleg over deze kwestie.<sup>2</sup> Hij heeft de gemeenten daarin verzocht om zoveel mogelijk op de nieuwe regelgeving te anticiperen.**
4. Door onduidelijkheid over vergoeding van de opvangkosten bij een afhankelijke verblijfsstatus, worden vrouwen met een dergelijke status niet overal in het land in de vrouwenopvang toegelaten. **De Federatie Opvang heeft in december 2001, met een financiële bijdrage van de minister van VWS, een handreiking «Wegwijzer in vreemdelingenland» uitgebracht.** Deze publicatie informeert hulpverleners in de vrouwenopvang over opname van cliënten met een onzekere of onduidelijke verblijfstitel. Ingegaan wordt op de rechtspositie van deze vrouwen en op hun recht op voorzieningen. De handreiking is losbladig. Actualiseren is daardoor gemakkelijk. **In aanvulling op de handreiking onderzoekt de Federatie of een telefonische help-desk, waar vragen gesteld kunnen worden over de verblijfsstatus, verder uitkomst kan bieden.**

#### 3.3.4. Vrouwenbesnijdenis

Huiselijk geweld in de vorm van mishandeling zoals bedoeld in het Wetboek van Strafrecht, omvat mede vrouwenbesnijdenis. Het betreft evenwel zo'n specifieke vorm van mishandeling, die vraagt om een zodanig specifieke benadering, dat het kabinet ervoor gekozen heeft daarvoor separaat beleid te ontwikkelen en het niet een beleidsonderdeel te laten zijn van de algemene noties en aanpak van huiselijk geweld zoals in deze nota beschreven.

De ministers van Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Buitenlandse Zaken, Grote Steden- en Integratiebeleid en de staatssecretaris van Justitie hebben in een brief van 6 juli 2001 aan de Tweede Kamer hun beleid over dit onderwerp uiteengezet.<sup>3</sup> Dat beleid hebben de ministers van Justitie en VWS in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 13 december 2001 nader toegelicht.

<sup>1</sup> TK 1999–2000, 27 111, nr. 2.

<sup>2</sup> Huisvestingswet, circulaire MG 2002–03.

<sup>3</sup> TK 2000–2001, 27 400 VI, nr. 83.

### 3.4. Aanpak plegers huiselijk geweld

Als zich geweld in de privésfeer voordoet, vindt het kabinet dat het uitgangspunt niet primair hoeft te zijn dat slachtoffer en pleger hun samenleving moeten stoppen maar dat het geweld moet stoppen. Dat betekent dat niet volstaan kan worden met maatregelen die erop gericht zijn slachtoffer en pleger uit elkaar te halen. De realiteit leert immers dat veel slachtoffers en plegers hun relatie, hoe die ook vorm heeft gekregen, niet willen of kunnen loslaten. In de vrouwenopvang ziet men dat veel vrouwen, na kortere of langere tijd, terugkeren naar hun partner. Investeren in het doen stoppen van geweld levert in zulke situaties meer op dan uitsluitend het opvangen van slachtoffers. Ook als slachtoffers en plegers in een andere verhouding tot elkaar staan dan levensgezellen, bijvoorbeeld in een relatie van ouder(e) en (verzorgend) kind, kan het veel belangrijker zijn niet de bestaande relatie op te breken maar te investeren in het doen stoppen van het geweld.

Primair moeten daarvoor middelen als hulpverlening en behandeling ingezet worden. Daar waar nodig moet evenwel ook de strafrechtelijke aanpak niet worden geschuwd. Voornemens voor verbeterde mogelijkheden tot beide typen acties, zijn hierna opgenomen.

#### 3.4.1. Behandeling van of hulpverlening aan plegers

Het aantal plegers van huiselijk geweld dat zelf hulp zoekt, eventueel na enige aandrang, of onder drang als begin van een justitieel traject, is nog niet groot. Zeker niet in vergelijking met het aantal slachtoffers dat hulp zoekt. Ook de behandeling in detentie heeft een beperkte omvang. Toch zijn er in het land hoopvolle initiatieven vanuit de reguliere hulpverlening, vaak vanuit of in samenwerking met de vrouwenopvang, of in het forensisch kader.

Idealiter dient het hele scala aan mogelijkheden, van vrijwillig, via drang tot dwang, beschikbaar te zijn in het hele land. Regionale samenwerking is een voorwaarde om die beschikbaarheid te bereiken.

##### 3.4.1.1. Hulpverlening op vrijwillige basis

De indruk bestaat dat in het vrijwillige hulpverleningscircuit «grote winst» te behalen valt. Veel plegers van geweld zijn er niet op uit hun relatie met het slachtoffer te verbreken. Ook slachtoffers willen vaak alleen dat het geweld stopt, ze willen niet stoppen met de relatie. Plegers met kinderen blijken ook vaak gevoelig voor behandelingsmotivering waarbij gewezen wordt op de rol die betrokkene vervult voor de kinderen. Voordat men plegers echter kan aanspreken en motiveren zal er een voldoende aanbod beschikbaar moeten zijn. In de afgelopen jaren is op verschillende plaatsen in het land gestart met projecten op dit gebied. Soms zijn dat projecten binnen het reguliere aanbod van Algemeen Maatschappelijk Werk en de Geestelijke Gezondheidszorg. Soms zijn het speciale projecten van regionale of lokale samenwerkingsverbanden, waarbij de vrouwenopvang vaak een initiërende rol speelt.

**De minister van VWS zal een inventariserend en evaluerend onderzoek laten doen naar bestaande projecten en ander aanbod op het terrein van vrijwillige plegerhulpverlening. Vervolgens wordt gezien hoe de bestaande ervaring met systeemgerichte hulpverlening gesystematiseerd en gefundeerd kan worden. Daarna wordt een werkmodel opgesteld waarin zowel de beleidskaders worden beschreven als de inhoudelijke kenmerken van goede vrijwillige hulpverlening.** Dit werkmodel dient ter ondersteuning en stimulering van gemeenten, provincies en instellingen die het vrijwillige hulpverleningsaanbod willen uitbreiden.

De Geestelijke Gezondheidszorg kan een belangrijke rol spelen in het behandelen van plegers van huiselijk geweld. De GGZ heeft diezelfde rol ten aanzien van slachtoffers die in een geweldadige relatie zitten en geen mogelijkheden zien om het geweld te stoppen. Binnen de GGZ bestaat momenteel te weinig structureel aanbod voor slachtoffers en plegers. **De minister van VWS en GGZ-Nederland bezien samen hoe de inzet van de GGZ bij huiselijk geweld wordt vergroot.**

#### 3.4.1.2. Plegetherapie onder drang

Van de acht forensische poliklinieken<sup>1</sup> in ons land, die op basis van de AWBZ worden bekostigd, hebben vier poliklinieken een behandelprogramma voor plegers (en daders) van huiselijk geweld. Voor deze behandeling zijn speciale methodieken ontwikkeld. De overige vier beschikken over een breder programma gericht op plegers van geweld, waaronder huiselijk geweld.

Bij de vier poliklinieken die een specifiek behandelprogramma kennen, speelt de samenwerking met de politie een belangrijke rol. Kenmerkend is dat plegers van relationeel geweld, na aangifte, door de politie voor een gesprek worden uitgenodigd. Bij dat eerste gesprek is reeds een vertegenwoordiger van de forensische polikliniek aanwezig die probeert de geweldpleger voor hulpverlening te motiveren.

**De minister van VWS geeft opdracht tot een evaluatie van de gebruikte methodieken voor plegetherapie bij de forensische poliklinieken om landelijk de verspreiding van *best practices* te bevorderen. Veel aandacht gaat daarbij uit naar de samenwerking met politie en Openbaar Ministerie.**

De ingezette, landelijke beleidsintensivering in de aanpak van huiselijk geweld zal ertoe moeten gaan leiden dat ruimer gebruik wordt gemaakt van deze vorm van hulpverlening.

**In 2001 stelde de minister van VWS 7,3 miljoen gulden extra ter beschikking voor de algemene behandelcapaciteit in forensisch poliklinieken. Dit bedrag loopt verder op van ruim 4,08 miljoen euro in 2002 tot bijna 5,5 miljoen euro in 2003. Verwacht wordt dat de capaciteit hiermee voldoende is toegerust op toenemende vraag naar behandeling van plegers van huiselijk geweld. Mocht die verwachting niet juist blijken, dan zal alsnog worden bezien of verdere verhoging van de AWBZ-middelen in de rede ligt.**

#### 3.4.1.3. Behandeling in detentie

Ernstige situaties van geweldgebruik, ook in de privésfeer, worden ter kennis van de rechter gebracht en leiden in principe tot gevangenisstraf. Omdat het recidivegevaar bij geweldgebruik, zeker als het zich in hevige vorm voltrekt, groot is, is het belangrijk de gedetineerde niet alleen te straffen voor zijn/haar daad maar ook om te proberen gedragsverandering te bewerkstelligen. De daders die in detentie verblijven hebben evenwel een straf opgelegd gekregen, geen behandeling. Zij kunnen dan ook niet verplicht worden deel te nemen aan een behandeling. Dat betekent niet dat er in detentie niets gedaan kan worden om recidive te voorkomen. In april 2001 zijn drie voorbeeldprojecten gestart die gericht zijn op het beperken van recidivegevaar bij met name de plegers van ernstige geweldsdelicten/of zedenmisdrijven. Tegelijk zijn er vier voorbeeldprojecten gestart die gericht zijn op het verlenen van psychische zorg aan gedetineerden met een hulpvraag. In de voorbeeldprojecten wordt de zorg in detentie uitgebreid met een behandelprogramma vanuit de forensische poliklinieken en ambulante instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. Er wordt in detentie een start gemaakt met de behandeling. Tevens worden de daders gemotiveerd voor vrijwillige behandeling na detentie. De continuïteit van de behandeling na detentie is essentieel voor het succes. De

---

<sup>1</sup> De Waag in Utrecht (dependances in Amsterdam en Den Haag), Kairos in Nijmegen, De Tender in Deventer, Stichting GgzE in Eindhoven (dependance in Maastricht), AFP in Noord-Nederland, Het Dok in Rotterdam, De Transfer in Arnhem, het ambulatorium van Hoeve Boschoord.

voorbeeldprojecten lopen tot april 2002 en worden intensief gemonitord.

**Uit de resultaten wordt zoveel mogelijk informatie gehaald over (hulpverlening aan) daders van huiselijk geweld.**

De behandeling in detentie is dus in ontwikkeling, maar staat nog in de kinderschoenen. Het aanbod is nog gering.

**Om op termijn een op individuele gedragsverandering gericht aanbod te kunnen doen, verricht het ministerie van Justitie in 2002 onderzoek naar de aard van de behoefte aan behandeling bij gedetineerden (welk gedrag willen zij zelf veranderen), het aanbod (welke effectieve behandelingen zijn beschikbaar en welke middelen zijn nodig om deze te gebruiken) en de «witte vlekken» (welke behandelmogelijkheden zijn er nog niet, wat is er nodig en wat moet er ontwikkeld worden).**

Bij de beleidsontwikkelingen die zullen volgen op de resultaten van het onderzoek, zullen de gedragsproblemen die ten grondslag liggen aan ernstig huiselijk geweld, waaronder het omgaan met agressie en verslavingsproblemen, expliciete aandacht krijgen. Dit is des te belangrijker aangezien geweld in de privésfeer zich snel kan herhalen omdat slachtoffer en pleger vrijwel steeds in elkaars nabijheid verkeren.

**Dit betekent dat een dader van huiselijk geweld bijvoorbeeld gemotiveerd moet worden voor een behandeling in detentie die gericht is op het omgaan met agressie. Als zo'n behandeling beschikbaar is, kan deze in detentie starten. Als de behandeling nog niet beschikbaar is zal de ontwikkeling ervan worden meegenomen in het traject «behandeling in detentie».**

In paragraaf 3.4.1.2. is al aangekondigd dat de minister van VWS de gebruikte methodieken bij de forensische poliklinieken zal laten evalueren met het oog op verspreiding van *best practices*.

**Die evaluatie zal tevens bezien in hoeverre bestaande behandelprogramma's voor plegers van huiselijk geweld elementen bevatten die bruikbaar zijn voor behandeling in detentie.**

**Een eerder aan de Tweede Kamer toegezegde screening en indicatiestelling ten behoeve van behandeling in detentie, zal zich mede richten op daders van huiselijk geweld.<sup>1</sup>**

#### 3.4.2. Strafrechtelijke aanpak

Plegers van huiselijk geweld zullen, zeker in de meer ernstige gevallen, niet alleen door hulpverleners gewezen moeten worden op de onaanvaardbaarheid van gewelddadig gedrag. Politie en justitie handhaven de strafrechtelijke norm.

Gedurende het landelijk project is vastgesteld dat de bestaande wettelijke mogelijkheden voor het handhaven van die norm in principe toereikend zijn. **Die mogelijkheden worden bovendien binnenkort verder uitgebreid door de verhoging van het strafmaximum van eenvoudige mishandeling (van twee naar drie jaren gevangenisstraf). In combinatie met artikel 304 Sr (strafverzwaring bij mishandeling van moeder, wettige vader, echtgenoot, geregistreerde partner en kind) worden daardoor voorlopige hechtenis en aanhouding buiten heterdaad mogelijk. Het wetsvoorstel waarin deze aanpassing is opgenomen is in december 2001 voor advies aan de Raad van State voorgelegd.**

Dit neemt niet weg dat het voor een aantal gesignaleerde problemen wenselijk is gebleken het wettelijke instrumentarium verder aan te passen of uit te breiden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> voortgangsrapportage n.a.v. motie TK 1999–2000, 26 800 VI, nr. 38.

<sup>2</sup> Uithuisplaatsing plegers wordt besproken in paragraaf 3.1.7.

#### 3.4.2.1. Mishandeling tussen niet gehuwde/geregistreerde partners

Mishandeling tussen gehuwde en geregistreerde partners, rechtvaardigt op grond van artikel 304, eerste lid, Wetboek van Strafrecht een hogere straf dan het geval is bij partners die niet gehuwd of geregistreerd zijn. Als het wettelijk strafmaximum op mishandeling wordt verhoogd, heeft dat ook andere consequenties. Bij gehuwden en geregistreerden zou daarmee immers wel voorlopige hechtenis en aanhouding buiten heterdaad mogelijk worden en bij andere partners niet.

Gezien de ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving, waar veel mensen een levensgezel hebben zonder ermee gehuwd te zijn of zonder deze als partner geregistreerd te hebben, lijkt dat verschil niet meer redelijk.

**Daarom zal de reikwijdte van artikel 304, eerste lid, Sr worden verruimd met de «levensgezel».**

#### 3.4.2.2. Verjaringstermijn geweldsdelicten tegen minderjarigen

De verjaringstermijn voor geweldsdelicten tegen minderjarigen is, in vergelijking tot die bij zedendelicten, betrekkelijk kort. Bij zedendelicten begint de verjaringstermijn pas op de dag nadat het slachtoffer meerderjarig is geworden. Bij geweldsdelicten daarentegen, begint die verjaringstermijn meteen de dag nadat het feit werd gepleegd. Tijdens het landelijk project is het vermoeden geuit dat ook in gevallen van kindermishandeling behoefte bestaat aan een verjaringstermijn die pas op het 18e jaar van het slachtoffer begint. Een kind zal zich immers vanuit zijn afhankelijke positie, moeilijk afzetten tegen de pleger van huiselijk geweld waarvan het kind slachtoffer werd. Het lijkt daarom redelijk de verjaringstermijn van geweldsdelicten tegen minderjarigen gelijk te trekken aan die van zedendelicten.

**De minister van Justitie zal de praktijkervaringen met de huidige verjaringstermijn in kaart laten brengen. Als daarbij het vermoeden wordt bevestigd dat een langere verjaringstermijn wenselijk is, zal de wettelijke verjaringstermijn voor geweldsdelicten tegen minderjarigen aangepast worden zodanig dat die begint op het moment van meerderjarigheid.**

#### 3.4.2.3. Psychische mishandeling

Omdat psychische mishandeling niet met zoveel woorden strafbaar is gesteld, is tijdens het project gezien of een expliciete regeling daarvan wenselijk zou zijn. Gezien de ontwikkelingen in de rechtspraak wordt dat vooralsnog niet nodig gevonden.

Op 30 maart 2001 heeft het Gerechtshof Den Bosch uitspraak gedaan in een zaak waarbij een vader zijn dochter bij herhaling in het bijzijn van anderen had vernederd, gekleineerd en uitgescholden. Daardoor zou de dochter, inmiddels volwassen, lijden aan allerlei psychische stoornissen. Het Hof kwam weliswaar in dat concrete geval niet tot een veroordeling maar was wel van mening dat het veroorzaken van een psychische ongesteldheid zoals in die zaak aan de orde was, als opzettelijke benadeling van de gezondheid, en daarmee als strafbaar feit, kan worden aangemerkt.

#### 3.4.2.4. Aanwijzing Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie beschikt over een bijzonder instrument dat ingezet kan worden om een professionele en adequate strafrechtelijke benadering van huiselijk-geweld-zaken te bevorderen en in het hele land te structureren: de aanwijzing. Tijdens het landelijk project is gebleken dat politie en justitie thans te weinig gebruik maken van bestaande wettelijke

voorzieningen en van beschikbare vormen van daderaanpak. Dat kan verband houden met onvoldoende parate kennis van de mogelijkheden, maar ook met een te beperkt inzicht in de specifieke aspecten van huiselijk geweld, waarbij het recidivegevaar per definitie zeer groot is. Als politie- en justitie-ambtenaren zich beter bewust worden van die specifieke kenmerken en goed op de hoogte zijn van de beschikbare middelen, kunnen zij adequater reageren en bijdragen aan het voorkomen van recidive.

**Het College van Procureurs-Generaal wil derhalve, in overeenstemming met de minister van Justitie, een aanwijzing maken waarin het strafrechtelijk beleid ten aanzien van huiselijk geweld, alsmede «belaging», wordt vastgelegd.**

De desbetreffende aanwijzing zal voorschrijven hoe gehandeld moet worden in de opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Daarmee richten de regels zich dus ook op de opsporingstaak van de politie.

Elementen van de aanwijzing zullen zijn:

- Regels omtrent de handelwijze in concrete gevallen zoals het opmaken (en inzenden) van processen-verbaal, arrestatie, voorgeleiding, voorlopige hechtenis, mogelijkheden en onmogelijkheden voor ambtshalve vervolging.
- Regels over de vastlegging van feiten (dossieropbouw) opdat in voorkomende gevallen met kennis van het strafbare feit en zijn context maatregelen tot verbalisering en vervolging kunnen worden genomen. Dit betreft informatie over bijvoorbeeld de ernst van de verwondingen, getuigenverklaringen over ernst, frequentie en duur, context van de geweldpleging waaronder de eventuele aanwezigheid van kinderen. Het is ook cruciaal om voldoende van deze informatie te hebben teneinde, eventueel ook wanneer het slachtoffer geen vervolging – meer – wenst, onder omstandigheden de vervolging toch zinvol door te kunnen zetten.
- Regels omtrent de handelwijze bij meldingen en aangiften die – conform bestaande of te maken afspraken – afkomstig zijn van hulpverlenende instellingen.
- Regels omtrent afspraken en communicatie met hulpverlenende instellingen, enerzijds met betrekking tot de wensen en behoeften van het slachtoffer alsmede zijn rol als getuige, anderzijds aangaande noodzaak tot en mogelijkheden van daderbegeleiding.
- Eventuele regels omtrent de rol van de officier van justitie ten aanzien van het slachtoffer, voor zover dat nodig is en niet wordt gedekt door algemeen op het slachtoffer gerichte aanwijzingen. Specifiek zal in de aanwijzing gezien worden of het mogelijk is al dan niet buiten het kader van de voorlopige hechtenis een voorlopige voorziening te treffen opdat het slachtoffer direct wordt beschermd tegen de dader («contactverbod»).

Een landelijk geldende aanwijzing laat overigens geen ruimte voor hiervan afwijkende afspraken op lokaal of regionaal niveau. Dit kan in de praktijk ertoe leiden dat in samenwerkingsverbanden gemaakte afspraken waarbij het Openbaar Ministerie betrokken is, moeten worden bijgesteld.

#### **4. BEWUSTWORDING EN KENNIS**

Er kunnen nog zoveel organisatorische structuren worden ingericht, er kunnen talloze voorzieningen worden gecreëerd, maar ieder initiatief zal falen als de mensen die in die structuren en met die voorzieningen moeten werken zich niet bewust zijn van de noodzaak om op te treden tegen huiselijk geweld.

Tijdens het project is vastgesteld dat slechts weinig beroepsgroepen die professioneel in aanraking komen met situaties van huiselijk geweld<sup>1</sup> een specifieke aanpak voor dit probleem hebben ontwikkeld. Sommige organisaties, maken een begin. Organisaties die zich al lang op dit specifieke terrein begeven, opereren, van oudsher, nog vaak solistisch. Om de bereidheid bij organisaties te vergroten beleid te ontwikkelen voor de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld, moeten de medewerkers en het management zich bewust worden van hun verantwoordelijkheid. Die bewustwording gaat hand-in-hand met het verwerven van kennis over huiselijk geweld, over de rol van andere organisaties die bij de aanpak betrokken behoren te zijn en over de rol die de desbetreffende professional zelf kan en behoort te spelen. Bijlage 3 bij deze nota biedt een overzicht van de deskundige (organisaties) die op verschillende momenten, in diverse situaties, bij de aanpak van huiselijk zijn betrokken. Het kabinet heeft nagegaan op welke manier de centrale overheid de bewustwording en kennis van beroepsgroepen en organisaties kan bevorderen.

Niet alleen professionals zijn belangrijk in de strijd tegen huiselijk geweld. Een grote rol in het uitbannen van huiselijk geweld is weggelegd voor individuele burgers. Duidelijk geuite afkeuring van het gebruik van geweld in het algemeen en dus ook in de privésfeer, zou vanzelfsprekend moeten zijn. Die vanzelfsprekendheid ontbreekt te vaak. De overheid moet de boodschap uitdragen dat privé-geweld een zaak is voor de overheid én burgers.

#### **4.1. Opleidingen praktijkfunctionarissen**

Tijdens hun beroepsopleiding leren aankomende functionarissen datgene wat ze in hun toekomstige praktijk kunnen verwachten en behoren te weten. De functionarissen die in hun praktijk met situaties van huiselijk geweld in aanraking kunnen komen<sup>2</sup>, behoren daarover voldoende kennis tijdens hun opleiding op te doen. Daarnaast moeten hun collega's die al in de praktijk werkzaam zijn en die de kennis over huiselijk geweld niet zelden in hun opleiding hebben ontbeerd, worden bijgeschoold. In opleidingen «huiselijk geweld» voor praktijkfunctionarissen mag een aantal elementen niet ontbreken. Zo zal een basis cursus in ieder geval informatie moeten bevatten over de omvang van het probleem en de typische kenmerken van deze geweldsvorm, over achtergronden vanuit divers cultureel perspectief, over de signalen waaraan men het bestaan van het probleem herkent, over de mogelijkheden om zelf actie te ondernemen en over de eigen blokkades en vooroordelen. Van belang is dat in een cursus ook helder wordt welke andere organisaties de betrokken functionaris kan of moet inschakelen en wat van die organisaties verwacht mag worden. Beter is het zelfs om cursussen samen met deze organisaties op te zetten. Op die manier leren functionarissen elkaar meteen kennen en gaan elkaars positie, taken en (on)mogelijkheden beter begrijpen. Dit vergemakkelijkt het contact in de uitvoeringspraktijk.

De centrale overheid kan slechts in beperkte mate actief bijdragen aan het opzetten en invoeren van cursussen over huiselijk geweld. In het algemeen is er geen centrale bevoegdheid om dat dwingend voor te schrijven. De mogelijkheden die het kabinet wel ter beschikking staan en waarop hieronder wordt ingegaan, zullen evenwel worden benut.

Met betrekking tot deskundigheidsbevordering bij de politie, de magistratuur en de gezondheidszorg dragen respectievelijk de ministers van BZK, Justitie en VWS beleidsverantwoordelijkheid. Opleidingen voor andere, relevante beroepen, vallen onder verantwoordelijkheid van de minister van OCenW. Dat geldt voor zowel het middelbaar, hoger als wetenschappelijk onderwijs.

---

<sup>1</sup> Maatschappelijk werkers (diverse disciplines/specialisaties), Hulpverleners MBO (bijvoorbeeld in de maatschappelijke opvang), sociaalpedagogische werkers (diverse disciplines/specialisaties), artsen (diverse disciplines/specialisaties), psychologen, psychiaters, psychotherapeuten, preventiewerkers, gezondheidsvoorlichters, verpleegkundigen (diverse disciplines/specialisaties), MGZ verpleegkundigen, verloskundigen, alphahulpen, vrijwilligers (THD, Slachtofferhulp), onderwijskrachten (diverse disciplines/specialisaties), onderwijsassistenten, kindwerkers, peuterwerkers, politiemedewerkers (diverse disciplines/specialisaties), advocaten, rechters, officieren van justitie, pastoraalwerkers, penitentiair inrichtingswerker.

<sup>2</sup> Zie schema in bijlage 3.

#### 4.1.1. Politie

Tot kort geleden kwam «huiselijk geweld» als onderwerp niet in de reguliere opleidingen voor. Op 28 januari jl. is het nieuwe, initiële onderwijs voor de politie van start gegaan.

**In deze nieuwe opleiding maakt het thema huiselijk geweld onderdeel uit van de kernopgave «aanpak gemeenschappelijke veiligheidszorg» voor de opleidingen tot assistent-politiemedewerker, politiemedewerker en all-round politie-medewerker.**

Deze kernopgave zal de gehele onderwijsperiode doorlopen. Ook andere kernopgaven tijdens de opleiding, «aanpak van sociaal psychische problematiek» en «optreden bij geweldsdelicten», zullen situaties van huiselijk geweld regelmatig, in de vorm van cases, aan de orde stellen.

De politieambtenaren die hun opleiding afgerond hadden voordat het nieuwe onderwijs van start ging, hebben een achterstand met betrekking tot de kennis over de aanpak van huiselijk geweld. Inmiddels zijn in meerdere politieregio's trainingen gestart om ook hen bij te scholen. Voor een goed functionerende praktijk heeft vooral deskundigheidsbevordering van meldkamerfunctionarissen en van wijkteams hoge prioriteit.

**De politiefunctionarissen die reeds in functie zijn, worden via applicatietrajecten op het thema huiselijk geweld bijgeschoold.**

Het eerder genoemde «landelijk netwerk huiselijk geweld», onder voorzitterschap van de portefeuillehouder binnen de Raad van Hoofdcommissarissen, ziet toe op verdere deskundigheidsbevordering binnen de politieorganisatie.

**Zo brengt dit netwerk de bij de diverse politieregio's ingezette trainingen, protocollen en good practices met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld in kaart om op basis daarvan kwaliteitscriteria te doen formuleren door het LSOP, het opleidingsinstituut voor de politie.**

#### 4.1.2. Zittende en staande magistratuur

De zittende en staande magistratuur vormen een onmisbare schakel in een effectieve aanpak van de meest ernstige vormen van huiselijk geweld. Juist in deze situaties past gevoeligheid voor de specifieke kenmerken van huiselijk geweld en het besef dat een adequate strafrechtelijke reactie erger kan voorkomen. Geconstateerd is dat de problematiek bij deze beroepsgroepen nog onvoldoende wordt onderkend. Om daarin verbetering te brengen dient in de eerste plaats een bewustwordingsproces op gang te worden gebracht. Huiselijk geweld moet een item worden. Het cursusaanbod van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR), het opleidingsinstituut voor zittende en staande magistratuur, voorzag tot nu toe niet in een module huiselijk geweld. Evenmin bevat de huidige basisopleiding voor de magistratuur, de RAIO-opleiding, een dergelijke module.

**In het kader van het landelijk project organiseert de SSR op 22 mei 2002 een conferentie om de bij het juridisch proces betrokken beroepsgroepen bewust te maken van en inzicht te bieden in noodzaak en mogelijkheden van de aanpak van huiselijk geweld.**

**Bovendien zal de minister van Justitie, via het college van procureurs-generaal en de Raad voor de Rechtspraak, bevorderen dat in het reguliere opleidingspakket structurele aandacht voor huiselijk geweld komt.**

#### 4.1.3. Gezondheidszorg

De minister van VWS heeft weinig directe sturingsmogelijkheden ten

aanzien van de inhoud van *curricula* van de opleidingen in de gezondheidszorg. Zo worden de opleidingseisen in het kader van beroepen die vallen onder de Wet Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (Wet BIG) vastgesteld door opleidingscolleges en opleidingsorganisaties. Wel kan de minister er bij de colleges en opleidingsorganisaties op aandringen, voldoende aandacht te besteden aan huiselijk geweld in de initiële opleidingen, in de vervolgoopleidingen en in de na- en bijscholings-trainingen. Van sommige landelijke koepels of beroepsverenigingen, zoals het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG), is bekend dat zij zich in hun deskundigheidsbevordering voor beroepsbeoefenaren al richten op situaties van huiselijk geweld.

**De minister van VWS zal voor alle relevante beroepsgroepen laten nagaan in hoeverre reeds voldoende aandacht wordt besteed aan huiselijk geweld in de opleiding en de na- en bijscholing.**

**TransAct, het landelijk expertisecentrum seksespecifieke zorg en seksueel geweld, is verzocht een inventarisatie op te stellen.**

**Mocht blijken dat dit onderwerp niet of in onvoldoende mate de aandacht krijgt, dan zal de minister de desbetreffende opleidingscolleges en -organisaties verzoeken maatregelen te treffen ter verbetering van de deskundigheid op het gebied van huiselijk geweld.**

#### *4.1.4. Hulpverlening*

Zowel in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) als het Hoger Onderwijs wordt opgeleid tot beroepen die een taak hebben in signalering, preventie en/of bestrijding van huiselijk geweld.

De inhoud van het MBO, zoals Sociaal Pedagogisch Werk en Sociale Dienstverlening, is opgenomen in de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs. Deze structuur wordt onderhouden door de landelijke organen voor het beroepsonderwijs (lob's), die per sector zijn georganiseerd. De lob's vormen het platform waar werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen van de verschillende branches gezamenlijk de inhoud van de middelbaar beroepsopleidingen bepalen. De minister van OCenW heeft daarmee geen inhoudelijke bemoeienis. Het (h)erkennen van problemen bij specifieke doelgroepen maakt al deel uit van het curriculum van de middelbaar beroepsopleidingen waar het hier om gaat. Huiselijk geweld is zo'n probleem.

Hoewel de minister van OCenW toeziet op de kwaliteit van het Hoger Onderwijs, is er ook hier geen directe bemoeienis met de inhoud van dit type opleidingen (bij voorbeeld Sociaal Pedagogische Hulpverlening, Maatschappelijk Werk en Dienstverlening). Voor de inhoud van die opleidingen zijn de instellingen verantwoordelijk die de opleiding(en) aanbieden. De inhoud wordt, afgezien van de wettelijk geldende beroepsvereisten, in goed overleg met het werkveld vastgesteld.

**De minister van OCenW zal, in het kader van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA), didactische instrumenten laten ontwikkelen en aanreiken aan scholen. Door deze mogelijkheid in te zetten voor huiselijk geweld, zal de minister onderwijsinstellingen wijzen op het belang van aandacht voor en kennis over dit thema. Deze didactische instrumenten worden begin 2003 ontwikkeld.**

#### *4.1.5. Slachtofferhulp*

**Het Landelijk Bureau van Slachtofferhulp Nederland geeft vrijwilligers een basistraining «huiselijk geweld».**

De training fungeert mede als selectie-instrument voor een vervolgmodule. Selectie is onder meer nodig omdat bepaalde eisen worden

gesteld aan degenen die zich willen specialiseren in opvang en begeleiding van slachtoffers van huiselijk geweld.

**De vervolgraining, de «Handwijzer huiselijk geweld», is ontwikkeld met projectsubsidie van het ministerie van Justitie.**

De mogelijkheid voor landelijke implementatie van de vervolgraining hangt mede samen met de ontwikkelingen bij partnerorganisaties. Een vereiste is bijvoorbeeld, dat de vrijwilligers moeten kunnen vertrouwen op een goed ontwikkeld (hulpverlenings-)netwerk in hun regio. Zo'n netwerk functioneert nog niet in iedere regio.

#### 4.1.6. Onderwijs

In de specifieke bekwaamheidseisen waartoe opleidingen tot leraar (in het primair en voortgezet onderwijs) opleiden, is opgenomen dat een leraar kennis moet hebben van oorzaken, verschijningsvormen en gevolgen van (sociaal-)pedagogische problemen als mishandeling, en van de signalen die kinderen uitzenden. Bovendien moet een leraar in staat zijn externe deskundigheid daarbij te zoeken en te betrekken. Met betrekking tot de nascholing van leerkrachten in het primair en voortgezet onderwijs stelt de minister van OCenW alleen de financiële middelen beschikbaar. De minister schrijft niet de inhoud van de nascholing voor.

**Toch kan de minister van OCenW enige invloed uitoefenen door het beschikbaar stellen van didactische instrumenten zoals een lespakket over huiselijk geweld, dan wel een integraal nascholingsprogramma. De Wet SLOA biedt daartoe de mogelijkheid. De minister van OCenW zal, met medewerking van de minister van Justitie, op korte termijn initiatieven nemen tot het ontwikkelen van dergelijke instrumenten.**

Om scholen en leerkrachten te ondersteunen als zij te maken krijgen met problemen rond veiligheid, seksueel misbruik of seksuele intimidatie in het onderwijs, heeft de minister van OCenW een ondersteuningsstructuur ingesteld. Deze bestaat uit het Transferpunt jongeren, school en veiligheid, het Project Preventie Seksuele Intimidatie (PPSI) en de Onderwijs-telefoon.

**De minister van OCenW is in de dit jaar opgestelde beschikking voor deze ondersteunende instellingen, expliciet ingegaan op de aandacht die op school nodig is voor kinderen die thuis met geweldsituaties te maken hebben waarvan de gevolgen ook op school merkbaar zijn.**

#### 4.2. Bewustmaking werkgevers

Het kabinet meent dat het erg ver zou voeren als de werkgever een (wettelijke) verplichting zou krijgen ten aanzien van de aanpak van huiselijk geweld. Toch is het kabinet ervan overtuigd dat ook werkgevers een belang hebben bij de aanpak van huiselijk geweld. Huiselijk geweld kan zich uiten in arbeidsverzuim of afnemende productiviteit. Als de werkgever een organisatie is die zelf de strijd aanbindt tegen huiselijk geweld (hulpverlening, gezondheidszorg, politie, justitie), is het belangrijk om na te gaan in hoeverre het functioneren van werknemers mogelijk nadeel ondervindt van eigen ervaringen met huiselijk geweld (als dader of als slachtoffer). Goed werkgeverschap impliceert derhalve dat de werkgever ook handelt in die gevallen waarin hij vaststelt dat sprake is van geweld in de privésfeer. Dit kan via de weg van het reguliere personeelsbeleid, in overleg met maatschappelijk werk en eventueel traumaopvang.

**De ministers van Justitie en VWS stellen een factsheet op en zenden die, met een toelichting, aan koepelorganisaties van werkgevers met het doel hen bewust te maken van de invloed die**

### **ervaring met huiselijk geweld kan hebben op het functioneren van werknemers.**

De voorlichting zal zich primair richten op vertrouwenspersonen, bedrijfsmaatschappelijk werkers, bedrijfsartsen en bedrijfshulpteams.

### **4.3. Publiekscampagnes**

De aanpak van huiselijk geweld zal beperkte resultaten opleveren als niet iedere Nederlander daarin participeert. Mensen zullen zich verantwoordelijk moeten voelen voor elkaar en voor hun eigen handelen of nalaten. (Potentiële) slachtoffers moeten zich bewust zijn van hun recht om duidelijke grenzen te stellen en gebruik moeten maken van dat recht. Aan de bewustmaking met betrekking tot de onaanvaardbaarheid van huiselijk geweld kan een bijdrage worden geleverd door publiekscampagnes. Naast bewustmaking moeten publiekscampagnes ook worden ingezet om een concreet hulpaanbod te doen («wat kun je doen, waar kun je terecht»).

Voor welk type publiekscampagne ook gekozen wordt, er zit altijd een aantal haken en ogen aan vast. De ervaring leert dat een publiekscampagne, ook als die uitsluitend normstellend is, hulpvragen oproept. Of zo'n hulpvraag overal in het land kan worden beantwoord, is op dit moment zeer de vraag. De ontwikkelingen zijn positief, maar van een voldoende landelijk dekkend hulpaanbod is nog geen sprake. Zelfs in die delen van het land waar men al enkele jaren voorzieningen treft en waar samenwerkingsverbanden actief zijn, is gebleken dat actieve voorlichting soms tot dusdanige toeloop leidt, dat niet meer adequaat kan worden gereageerd. Het kan niet zo zijn dat slachtoffers van huiselijk geweld, zich realiserend dat de door de overheid verkondigde norm thuis regelmatig wordt overschreden, vervolgens nul op het rekest krijgen als ze besluiten actie te ondernemen. Betrokken organisaties moeten de gelegenheid krijgen zich te organiseren, hun capaciteit op orde te brengen en onderling duidelijke afspraken te maken waardoor een sluitend aanbod kan worden gerealiseerd.

**Om niet te hoeven wachten totdat heel Nederland voldoende is toegerust om toenemende hulpvragen aan te kunnen, zullen de ministers van Justitie, BZK, VWS, SZW en OCenW regionale publiekscampagnes rond huiselijk geweld faciliteren door het aanbieden van een «toolkit» met voorlichtingsmateriaal.**

Afhankelijk van de ontwikkelingen ter plaatse, kunnen regio's de aangeboden voorlichtingsmiddelen zelf verder invullen en op het gewenste moment inzetten. Dit biedt de mogelijkheid om meteen verwijzingsinstanties of telefoonnummers te noemen. Ter voorbereiding op de te ontwerpen «toolkit», zullen de betrokken ministers onderzoeken op welke manier de voorlichting het meeste effect kan hebben. Daarbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de diverse culturele achtergronden van de Nederlandse bevolking. Bij de ontwikkeling van de campagne zullen functionarissen worden betrokken die de praktijk rond aanpak van huiselijk geweld goed kennen.

**Over enige tijd zullen de regionale campagnes, landelijk worden aangevuld in de vorm van een Postbus-51 publiekscampagne. Voorafgaand aan die campagne zal onderzoek worden gedaan naar de voorwaarden waaronder en de manier waarop de landelijke campagne succesvol zal zijn.**

Het ligt in de rede dat de campagnes, zowel regionaal als landelijk, geen eenmalige acties kunnen zijn.

#### **4.4. Website en krant**

Internet is niets bijzonders meer. Diegenen die op zoek zijn naar voorbeelden van projecten voor de aanpak van huiselijk geweld of naar organisaties waar men met een hulpvraag over huiselijk geweld terecht kan, **kunnen sinds februari 2001 terecht op de website «huiselijkgeweld.nl».** De site werd door en op initiatief van het ministerie van Justitie ontwikkeld en wordt nagenoeg dagelijks onderhouden.

De website is vooral een platform voor informatie-uitwisseling. Overheden en het veld kunnen via de site informatie doorgeven over nieuwe initiatieven, projecten en producten, over onderzoek, publicaties en conferenties. Iedereen, professionals en burgers, kan deze informatie gebruiken voor zichzelf of om anderen te helpen. De site bevat tal van links naar andere sites, lokale, landelijke en internationale sites.

Via een forum kunnen stellingen en meningen becommentarieerd worden. Nota's, subsidieregelingen en brochures kunnen via de site worden gedownload. De site wordt per maand door ruim 2300 mensen bezocht, zij geven per dag 1152 hits.

De kwartaalkrant die de site begeleidt, is medio 2001 voor het eerst verschenen. De krant, die inmiddels in een oplage van 5 500 exemplaren wordt gedrukt en verspreid, geeft achtergrondverhalen, interviews en nadere informatie over initiatieven. Elk artikel verwijst naar de site. Afnemers van de krant zijn gemeenten, politiedistricten, vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, landelijke en lokale welzijnsorganisaties.

#### **5. INFORMATIEVERZAMELING, -VERWERKING EN -BEHEER**

De uit onderzoek gebleken ernst en omvang van de problemen rond huiselijk geweld vormden de directe aanleiding om als centrale overheid op dit specifieke terrein extra te investeren. Niet alleen de bewustmaking is een belangrijke functie van onderzoek. Onderzoek is ook nodig om te kunnen vaststellen waar de belangrijke knelpunten in de huidige aanpak zitten en om effecten te meten van nieuwe acties. Bijstelling van beleid kan dan nodig blijken.

Onderzoek kan plaatsvinden door middel van het verzamelen van feiten en cijfers en door middel van het verwerven van inzicht in achtergronden van de in kaart gebrachte feiten en cijfers.

##### **5.1. Informatieverwerking bij organisaties**

Voor het verzamelen van feiten en cijfers zijn betrouwbare registraties onontbeerlijk. De inhoud van registraties en de betrouwbaarheid ervan worden hoofdzakelijk bepaald door de behoefte van degene die registreert. Dat betekent dat in een organisatie informatie of gegevens pas op een goede wijze worden verzameld indien deze registratie betekenis heeft voor of van belang is in het primaire proces van de desbetreffende organisatie. Registratie omwille van de statistiek of om belangen van derden te dienen, blijkt niet de meest betrouwbare gegevens op te leveren. Dat betekent dat, indien het van belang is om goede informatie over een bepaald onderwerp te verkrijgen, dit onderwerp tevens van belang moet zijn voor het primaire proces. Is dit niet het geval dan moet de informatie langs andere weg worden verzameld, zoals via speciaal daarvoor ingerichte monitors of achtergrondstudies.

Met betrekking tot de registratie van huiselijk geweld zijn, los van deze algemene noties, tijdens het landelijke project de volgende knelpunten gesignaleerd:

- een kenmerk van huiselijk geweld is dat betrokkenen het vaak verborgen willen houden; er is via registraties geen eenduidig en

- betrouwbaar beeld te verkrijgen van de werkelijke ernst en omvang van huiselijk geweld;
- bij de aanpak van huiselijk geweld is een groot aantal partijen betrokken, waardoor het verzamelen van relevante gegevens, voor zover al voorhanden, complex is;
  - basisbegrippen zijn niet uniform gedefinieerd;
  - er vindt slechts sporadisch seksespecifieke registratie plaats;
  - de gebruikte registratiesystemen sluiten niet op elkaar aan;
  - er bestaat onvoldoende zicht op de informatiebehoefte bij de onderscheiden partners.

Het laatstgenoemde punt, de informatiebehoefte bij de onderscheiden partners, zou ingevuld kunnen worden langs de volgende lijnen, uitgezet naar drie niveaus:

1. het eigen (lokale of bovenlokale) organisatieniveau heeft belang bij registratie voor het verkrijgen van relevante, betrouwbare informatie voor de eigen basisprocessen, mede in het belang van het ontwikkelen van eigen effectief beleid met betrekking tot de aanpak en preventie van huiselijk geweld;
2. registratie op decentraal bestuursniveau is van belang om de regiefunctie te kunnen uitoefenen en samenwerkingspartners adequaat te kunnen informeren of motiveren;
3. op landelijk niveau is (o.a. seksespecifieke) registratie nodig om trends en ontwikkelingen te kunnen signaleren waarop landelijke organisaties in een zo vroeg mogelijk stadium dienen in te spelen.

Hoewel nog veel te wensen blijft op het gebied van registraties «huiselijk geweld», zijn trends in de goede richting waar te nemen. De ontwikkelingen gaan hand-in-hand met een toenemend bewustzijn over taken en verantwoordelijkheden op dit terrein. Dat bewustzijn leidt er immers toe dat organisaties zelf een toenemende behoefte zullen voelen om op huiselijk geweld en seksespecifiek te registreren; zoals hierboven uiteengezet is dat een absolute voorwaarde voor het verkrijgen van betrouwbare gegevens.

#### *5.1.1. Vrouwenopvang*

Het huidige cliëntregistratiesysteem waarvan de vrouwenopvang gebruik maakt, is verouderd. Het biedt, onder meer, teveel ruimte voor interpretatieverschillen waardoor een landelijk overzicht moeilijk te verkrijgen is.

De minister van VWS heeft de aangesloten instellingen voor vrouwenopvang via de Federatie Opvang financiële ondersteuning geboden voor de totstandkoming van een nieuw cliëntregistratiesysteem.

**De Federatie Opvang heeft een basisgegevensset vastgesteld waarin ook onderwerpen zijn ondergebracht die verband houden met huiselijk geweld, zoals ondervonden seksueel en/of relationeel geweld.**

Op 1 januari 2003 treedt de Ministeriële regeling in werking omtrent het registreren van de werkzaamheden van instellingen in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Instellingen worden verplicht de omvang van de bereikte populatie te registreren, de kenmerken van cliënten en de (ernst van de) problematiek. **Daarbij komen oorzaken als seksueel en huiselijk geweld aan de orde.**

#### *5.1.2. Slachtofferhulp Nederland*

Alle bureaus Slachtofferhulp in Nederland registreren thans op eenduidige wijze cliëntgegevens in het registratiesysteem REGAS. Tot de variabelen die in het systeem zijn opgenomen, behoren gegevens over de

«aard» van de cliënt (bij voorbeeld slachtoffer of nabestaande) en over het type delict naar aanleiding waarvan men hulp zoekt.

**In de beschrijving van het type delict wordt onderscheid gemaakt naar diverse geweldsvormen. Geweld in de vorm van belaging en huiselijk geweld worden expliciet in de registratie vermeld.**

Slachtofferhulp Nederland gebruikt de registratie met name voor beleidsanalyse en eventuele daaropvolgende nieuwe beleidsinitiatieven. Bovendien biedt de registratie het management de informatie om sturing te geven aan de medewerkers.

#### *5.1.3. Advies- en meldpunten kindermishandeling*

Het registratiesysteem waarvan de AMK's gebruik maken, is verouderd en sluit niet aan bij de huidige werkwijze.

**In mei van dit jaar wordt een nieuw systeem in gebruik genomen: KITS (Kindermishandeling IT Systeem). De financiering van het systeem geschiedt door de ministers van VWS en Justitie. De provincies leveren een bijdrage voor de hardware.**

Het nieuwe systeem levert landelijk vergelijkbare gegevens op over, bijvoorbeeld, de aard van de mishandeling.

#### *5.1.4. Politie*

Binnen de politieorganisatie zijn diverse registratiesystemen in gebruik. Dat maakt het moeilijk om te sturen op de registratie van onderwerpen als huiselijk geweld.

De regieraad ICT Politie is bezig met een inhaalslag op het gebied van ICT. Het inmiddels gestarte traject zal ertoe leiden dat eind 2005 één bedrijfsprocessensysteem voor de hele politieorganisatie is ingevoerd.

Binnen het huidige bedrijfsprocessensysteem (BPS) kan huiselijk geweld onder diverse incidentcodes worden weggeschreven, zoals «bedreiging» of «relatiemishandeling». Dat maakt het moeilijk of onmogelijk betrouwbaar inzicht te krijgen in de hoeveelheid zaken op het gebied van huiselijk geweld.

**Een BPS-stuurgroep onderzoekt momenteel de mogelijkheid om bij alle incidentcodes subcategorieën aan te geven waarin «huiselijk geweld» kan worden geregistreerd.**

Het landelijk netwerk huiselijk geweld van de politie<sup>1</sup> beschouwt het bevorderen van een goede registratie bij de politie als één van zijn taken. **Daartoe behoort ook het bevorderen van de deskundigheid bij de politie om, met gebruikmaking van het BPS en eventueel opvolgende systemen, betrouwbare registratie van «huiselijk geweld» te realiseren.**

Informatieverzameling en -verwerking is bij de politieorganisatie niet alleen om beleids- of beheersmatige redenen relevant. Juist in situaties van huiselijk geweld, «staat of valt» een zaak met de manier waarop het dossier is samengesteld. Het gaat immers bijna nooit om een eenmalige geweldsuitbarsting waarbij het proces-verbaal van die ene keer voldoende aanknopingspunten biedt voor een adequate strafrechtelijke reactie. Huiselijk geweld kenmerkt zich door de geweldsspiraal. Vaak zijn er al eerder signalen geweest dat de zaak gaat escaleren. Die signalen dienen nauwgezet in een dossier aangetekend te worden, zodat ook het Openbaar Ministerie en de rechter de zaak op de juiste waarde kunnen schatten en niet slechts reageren op het schijnbare incident.

**De door het College van Procureurs-Generaal op te stellen aanwijzing<sup>2</sup> zal regels geven voor de voor deze zaken noodzakelijke dossieropbouw.**

---

<sup>1</sup> zie paragraaf 2.3..

<sup>2</sup> zie paragraaf 3.4.2.4.

**Vanaf 1 januari 2002 zijn de zaken die betrekking hebben op huiselijk geweld afzonderlijk gemarkeerd in het bedrijfsprocessen-systeem van het Openbaar Ministerie.**

Daarmee is het mogelijk te volgen, zowel lokaal als landelijk, hoeveel van dergelijke zaken door de politie aan het Openbaar Ministerie worden aangeboden en wat daar vervolgens mee gebeurt in het strafproces. Daarnaast is het mogelijk om in het aanvullende straftoemetingssysteem van het Openbaar Ministerie zaken met geweld in afhankelijkheids-situaties te identificeren en te analyseren in samenhang met gegevens over bijvoorbeeld toegebracht letsel en recidive.

## 5.2. Monitoren

Monitoren is het periodiek en op systematische wijze volgen van maatschappelijke ontwikkelingen ten behoeve van het beleid. Het beleid zal gevolgen moeten verbinden aan waargenomen tendensen of, indien niet helder is welke actie nodig is, diepgaand onderzoek laten uitvoeren. Op het terrein van huiselijk geweld werd nog geen periodiek onderzoek verricht. De politiemonitor inventariseert weliswaar de gevoelens van (on)veiligheid bij Nederlanders, maar heeft zich tot nog toe beperkt tot de publieke ruimte. Uitbreiding naar de privésfeer ligt evenwel in de rede. In de emancipatiemonitor is een hoofdstuk opgenomen over geweld tegen vrouwen, waarmee deze monitor enerzijds breder wordt opgezet (alle geweldsvormen) en zich anderzijds juist beperkt tot uitsluitend de doelgroep «vrouwen».

Nieuwe initiatieven zijn genomen om voor het thema «huiselijk geweld» relevante informatie te verzamelen en bij te houden. Vanzelfsprekend zullen de verschillende onderzoeken, daar waar dat mogelijk en zinvol is, over en weer verwijzen.

**Uiteindelijk zal de Integrale Veiligheidsrapportage, die gekoppeld zal worden aan de thema's uit het Integraal Veiligheidsplan, een totaaloverzicht gaan bieden van «het geweld» in Nederland, inclusief het huiselijk geweld.**

### 5.2.1. De Monitor maatschappelijke opvang

De vrouwenopvang is een belangrijke partner in de bestrijding van huiselijk geweld. Niet alleen biedt de vrouwenopvang een vluchtmogelijkheid voor vrouwen, de vrouwenopvang beschikt ook over interventiemogelijkheden die erop gericht zijn dat het geweldpatroon zich niet herhaalt. Er bestaat nog maar weinig onderzoek naar de vrouwenopvang. Ook in de eerste «Monitor maatschappelijke opvang», was weinig informatie over vrouwenopvang opgenomen.

**De minister van VWS heeft naar aanleiding hiervan het Trimbos-instituut verzocht een onderzoek uit te voeren naar de instroom van vrouwen bij de vrouwenopvang. Dat onderzoek vormt onderdeel van de volgende Monitor Maatschappelijk Opvang. Het onderzoeksrapport zal najaar 2002 beschikbaar zijn.**

Het onderzoek brengt de organisatie en de knelpunten van de instroom bij de vrouwenopvang in kaart. Van de opgenomen vrouwen worden de sociaal demografische gegevens, de problematiek alsmede de geschiedenis en aard van geweld (over jaren) gerapporteerd.

Het onderzoeksrapport zal cijfers bevatten over de instroom in de vrouwenopvang zoals de aantallen aanmeldingen, intakes en opnamen. Ook bevat het rapport gegevens over kenmerken van de opgenomen vrouwen zoals leeftijd, culturele identiteit, inkomen en opleiding. Tevens

biedt het rapport inzicht in organisatie van de instroom en de eventuele knelpunten voor instroom en doorstroom.

### 5.2.2. De Monitor huiselijk geweld

In het plan van aanpak voor het landelijk project is een monitor aangekondigd.

**In opdracht van het ministerie van Justitie onderzoekt het Verwey-Jonker Instituut inmiddels de verschillende mogelijkheden voor inhoud en vorm van de monitor. Hoewel ten behoeve van de haalbaarheidsstudie al concrete gegevens worden verzameld, zal een daadwerkelijke, eerste toepassing van de monitor naar verwachting eind 2002 begin 2003 plaatsvinden.**

Een zorgvuldige voorbereiding is een absolute voorwaarde om een betrouwbaar meetinstrument te kunnen inrichten. Bovendien moeten de organisaties die de *input* zullen leveren, bij de voorbereiding worden betrokken om ervan verzekerd te zijn dat straks geen vergeefs verzoek aan hen wordt gericht.

De Monitor huiselijk geweld zal de ontwikkelingen in de aanpak van huiselijk geweld door de verschillende instellingen en overheden in het land, op verschillende terreinen volgen. Aan de hand van de monitor kan de overheid haar beleid ten aanzien van huiselijk geweld aanscherpen. Bovendien is de Monitor een instrument dat de bewustwording bij alle betrokken organisaties moet bevorderen; de relevante organisaties zullen bevraagd worden over hun inzet en krijgen vervolgens de resultaten van het onderzoek teruggekoppeld. Op deze wijze moedigt de Monitor betrokken instellingen aan gericht beleid te voeren.

De Monitor omvat, in aansluiting op de brede definitie van «huiselijk geweld», partnergeweld, kindermishandeling en overig geweld in huiselijke kring, dat wil zeggen ouder(en)mishandeling en geweld door huisgenoten of huisvrienden. Huiselijk geweld bestrijkt bovendien verschillende terreinen, namelijk het strafrechtelijke circuit, de gezondheidszorg en hulpverlening, het onderwijs en het sociaal en cultureel werk.

Om twee redenen moet de Monitor zich in eerste instantie enigszins beperken. De veelheid aan te bevragen instanties en het feit dat de registraties in het algemeen nog niet of onvoldoende op dit thema zijn ingericht, zoals hierboven in paragraaf 5.1. duidelijk werd. De beperkte beschikbaarheid van gegevens kan een punt van zorg worden genoemd. Echter, het feit dat dit manco expliciet en concreet zichtbaar wordt gemaakt in de Monitor huiselijk geweld, zal een stimulans zijn om verbeteringen aan te brengen. Uit een tweede meting, ongeveer twee jaar nadat de eerste meting zal plaatshebben, zullen verbeteringen in zowel registratie als beleid, moeten blijken.

### 5.3. Uitwisseling van strafrechtelijke gegevens en privacy

Partners die samen willen werken bij de aanpak van huiselijk geweld vinden dat de privacywetgeving vaak een belemmering vormt voor het uitwisselen van gegevens en daarmee voor een effectieve reactie op praktijksituaties. De privacyregelgeving is een onderwerp waarover veel vragen bestaan. In de overlegvormen en samenwerkingsverbanden die in het land functioneren, is privacy vaak een moeilijk grijpbaar thema. Privacyregelingen mogen een integrale samenwerking tussen politie en andere instellingen niet onnodig belemmeren. Er bestaat behoefte aan een wettelijke basis voor informatieverstrekking in het kader van structurele samenwerking en/of structureel overleg met partners zodat niet langer gewerkt hoeft te worden op basis van een uitzonderingsbepaling bedoeld voor incidenteel gebruik. De huidige Wet politieregisters beperkt de mogelijkheid tot verstrekking van politiegegevens aan derden tot personen en instanties met een publieke taak. Ook bestaat er in de praktijk

behoefte aan een mogelijkheid gegevens te kunnen uitwisselen voor doelen die in feite buiten het taakgebied van de politie vallen maar die wel in het verlengde van die taak kunnen worden gezien.

Om structurele gegevensuitwisseling tussen lokale partners mogelijk te maken, zou de Wet politieregisters moeten worden aangepast. De mogelijkheid gegevens in samenwerkingsverbanden, zoals een casusoverleg op lokaal niveau, te verstrekken zou daarmee worden verruimd. Juist vanwege de diversiteit aan vormen van samenwerking en overleg moet wel uitdrukkelijk worden vastgelegd wie gerechtigd is tot het verstrekken van gegevens en de doeleinden waarvoor gegevens verstrekt kunnen worden. De precieze invulling van de regeling zou op lokaal niveau moeten plaatsvinden. De Wet politieregisters moet het lokale gezag dan de bevoegdheid geven in een regeling vast te leggen welke gegevens structureel uit de politieregisters voor welke doeleinden binnen dat kader aan welke samenwerkingspartners kunnen worden verstrekt.

**De uitwerking van voorstellen met deze strekking zal worden opgenomen in een nog voor de zomer van 2002 te verschijnen nota over de verstrekking van strafrechtelijke gegevens.**

Het kost tijd een eventuele wetwijziging door te voeren.

**Als op korte termijn duidelijkheid bestaat over de lokale partners met een publieke functie waarmee gegevensuitwisseling wenselijk doch thans niet mogelijk is, zullen zij bij algemene maatregel van bestuur alsnog worden aangewezen als gerechtigde ontvanger van informatie.**

Slechts een deel van de problemen rond gegevensuitwisseling, lijkt terug te voeren op wettelijke beperkingen. Meestal blijven de problemen hangen rond vragen over de interpretatie van de wettelijke regelingen. Die wettelijke regelingen zijn divers. De Wet politieregisters, de Wet bescherming persoonsgegevens en veel verschillende regelingen omtrent het beroepsgeheim<sup>1</sup> geven een verzameling van regels over mogelijkheden en onmogelijkheden om al dan niet geautomatiseerde bestanden aan anderen ter kennis te brengen.

**Speciaal ten behoeve van de organisaties die zich in lokale samenwerkingsverbanden met de aanpak van huiselijk geweld bezig houden, zal een handreiking worden opgesteld die hen inzicht moet geven in de mogelijkheden en onmogelijkheden van gegevensuitwisseling<sup>2</sup>. De handreiking zal breed worden verspreid en, in ieder geval, ter beschikking van gemeenten komen die de regierol in de aanpak van huiselijk geweld vervullen.**

## 6. FINANCIËEL KADER: KOSTEN EN BATEN

In het eerste hoofdstuk is aangegeven dat geweld in de privésfeer de omvangrijkste geweldsvorm is in Nederland. Werken we aan het terugdringen van geweld in onze maatschappij, dan is het logisch deze geweldsvorm daarbij prominente aandacht te geven. De aandacht komt niet alleen ten bate van de direct bij het geweld betrokkenen maar van de maatschappij als geheel. De maatschappelijke gevolgen zijn immers groot.

De capaciteit van vrouwenopvang wordt bijna volledig in beslag genomen door vrouwen en kinderen die voor geweld in hun privé-omgeving op de vlucht zijn. Veel van de psychische problemen, waarvoor een beroep wordt gedaan op hulpverlening, zijn toe te schrijven aan geweldservaringen in de privésfeer; ontwikkelingsproblemen die kinderen ervaren, slaapstoornissen, angsten, depressies. Afnemende arbeidsprestaties en

<sup>1</sup> Over (on)mogelijkheden voor doorbreken beroepsgeheim wordt een brochure voor beroepsgroepen voorbereid (zie paragraaf 3.1.6.).

<sup>2</sup> Eenzelfde type handreiking is inmiddels opgesteld ten behoeve van de aanpak van jeugdcriminaliteit.

arbeidsverzuim volgen vaak ook op intensieve of langdurige ervaringen met privégeweld.

Op basis van Amerikaans onderzoek en onderzoek van de wereldgezondheidsorganisatie (WHO) worden de kosten van alleen al kindermishandeling, omgerekend naar de Nederlandse situatie, geschat op tussen de 1 en 5 miljard gulden op jaarbasis<sup>1</sup>.

De inspanningen die onze samenleving kan leveren om huiselijk geweld tegen te gaan, hoeven daarentegen niet veel te kosten. Veel van de acties in deze nota hangen samen met een andere manier van werken, veelal meer samenwerken. Ook al lijkt dat in eerste instantie te vragen om extra arbeidsinzet, uiteindelijk levert het werkbeparing op. Zo blijkt de politieorganisatie huiselijk geweld vaak te ervaren als een probleem waarbij dezelfde gezinnen met regelmaat worden bezocht, zonder dat het enig effect sorteert. In de vrouwenopvang blijken veel vrouwen regelmatig terug te keren (zogenoemd draaideureffect). Juist vanwege die grote recidive, vraagt het probleem om een andere benadering. Een andere benadering met een groter effect, bespaart niet alleen veel ellende maar uiteindelijk ook arbeidscapaciteit.

Om het bewustzijn voor die andere aanpak landelijk op gang te brengen, zal een aantal jaren extra inzet van alle betrokken partijen nodig zijn. De rijksoverheid wil daarin investeren. Projecten om praktijkervaring op te doen zijn de afgelopen jaren vaak gefinancierd door departementen evenals expertisecentra die goede praktijkvoorbeelden op dit terrein verspreiden, onderzoeken uitvoeren en de praktijk helpen bij de vormgeving van een verbeterde aanpak. Ook voeren betrokken departementen, vooral de ministeries van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, onderzoek en evaluaties uit om met de resultaten daarvan hun beleid aan te passen. Het ministerie van Justitie laat momenteel een Monitor huiselijk geweld ontwikkelen om de aanpak van huiselijk geweld in het land de komende jaren te kunnen volgen. De meeste maatregelen die deze nota beschrijft, maken onderdeel uit van de lopende begrotingen.

Een beperkt aantal maatregelen in deze nota vragen om extra investering op rijksniveau. Voor de komende vier begrotingsjaren belopen die (extra) kosten ca. 4 mln. euro op jaarbasis. Het inleidende hoofdstuk 1 beschrijft aan het eind de maatregelen die dit betreft. Daarover zal het volgende kabinet moeten besluiten.

---

<sup>1</sup> K. Kooijman, «Kindermishandeling kost teveel, het financiële voordeel van preventie», VKMagazine, jrg. 14, no 3, NIZW, Utrecht, september 2000.