

Vergaderjaar 2005–2006

30 388

Eergerelateerd geweld

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2006

1. Inleiding

Op 6 december 2005 heeft Uw Kamer «eergerelateerd geweld» op voorstel van het presidium (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 388, nr. 1) aangegeven als groot project in de zin van de Procedureregeling Grote Projecten (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 247, nr. 1). Op 28 maart 2006 heb ik als coördinerend bewindspersoon voor het groot project eergerelateerd geweld mede namens de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief naar Uw Kamer gestuurd met de hoofdlijnen voor de wijze waarop ik gestalte wil geven aan de rapportage in het kader van het groot project (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 388, nr. 3). In deze brief is aangegeven dat het door Uw Tweede Kamer gevraagde beleidsprogramma, evenals concrete voorstellen ten aanzien van de informatievoorziening en rapportage volgens het tijdpad van de eerste gevraagde rapportage (uiterlijk 1 mei 2006) aan Uw Kamer zal worden voorgelegd. Op 4 april 2006 heeft de commissie voor Integratie van Uw Tweede Kamer in een algemeen overleg met de Minister van Justitie en mij over deze brief en het groot project gesproken (Tweede Kamer, 30 388, nr. 4). Gezien de vragen die rezen ten aanzien van de geschiktheid van de status van groot project, heb ik toegezegd om bij het eerstvolgende rapportagemoment een alternatieve rapportagemethode voor te leggen.

In deze brief geef ik de hoofdlijnen van beleid weer en ga ik in op de programmatische aanpak. Voorts meld ik Uw Kamer de voortgang op belangrijke, actuele dossiers binnen de thema's maatschappelijke preventie, bescherming en strafrechtelijke aanpak. Tenslotte licht ik mijn alternatieve voorstel toe hoe ik aan Uw kamer halfjaarlijks wil rapporteren.

2. Beleidsprogramma eergerelateerd geweld

2.1. Inleiding

Het beleidsprogramma valt in drie delen uiteen. In de eerste plaats worden de hoofdlijnen van beleid beschreven. In de tweede plaats wordt aangegeven wat de programmatische aanpak met zich meebrengt. In het volgende hoofdstuk wordt een stand van zaken gegeven met betrekking tot de verschillende beleidsmaatregelen. Zoals al in de brief van 28 maart jl. is aangegeven, zal met een inventarisatie beleid, beleidsinformatie en samenhang inzichtelijk met elkaar verbonden worden. Deze inventarisatie is nog niet afgerond. Met de eerstvolgende rapportage zal wel een overzicht worden gegeven. In paragraaf 5.2.2. geef ik aan langs welke lijnen dit overzicht wordt opgebouwd.

2.2. Hoofdlijnen van beleid

Onder eergerelateerd geweld wordt elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld verstaan, gepleegd in reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken. Eergerelateerd geweld kan verschillende vormen aannemen, lang niet alle strafbaar, en in uiterste gevallen leiden tot moord. Eergerelateerd geweld vindt plaats onder specifieke, culturele en sociale contexten, veelal binnen allochtone groepen, en heeft geen religieuze basis. Slachtoffers zijn hoofdzakelijk vrouwen en meisjes, hoewel ook mannen eergerelateerd geweld onderkennen. De cijfers van de pilot, die is uitgevoerd door de politie Haaglanden (de eindrapportage is als bijlage bij deze brief gevoegd)¹, indiceren dat het probleem een aanzienlijke omvang heeft, hoewel het nu niet mogelijk is om betrouwbare cijfers te geven over de omvang op landelijk niveau.

Eergerelateerd geweld kan escaleren tot moord of doodslag. Om die reden is door het kabinet duidelijk gemaakt dat wanneer kennis wordt genomen van (mogelijk) eergerelateerd geweld veiligheid van het slachtoffer de eerste zorg moet zijn (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 203, nr. 25). Daarnaast moet de aanpak gericht zijn op het voorkomen van eergerelateerd geweld en een optimale benutting van preventieve mogelijkheden. Deze aanpak ziet daarom op een verdere ontwikkeling van maatschappelijke preventie, het vergroten van de mogelijkheden (mogelijk) eergerelateerd geweld te signaleren bij de juiste instanties, het adequaat bieden van hulp en opvang van slachtoffers en een strafrechtelijke aanpak van de daders.

Hoewel er duidelijke verschillen zijn aan te wijzen tussen huiselijk geweld en eergerelateerd geweld (zie hiervoor de tweede tussenrapportage van de politie Haaglanden (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 388, nr. 2), verschilt het beleid met betrekking tot het tegengaan van eergerelateerd geweld op hoofdlijnen niet van het beleid met betrekking tot het tegengaan van huiselijk geweld. Ook met betrekking tot eergerelateerd geweld zijn het bieden van een goede infrastructuur, bewustwording, deskundigheidsbevordering, ontwikkeling van interventie-instrumenten en maatwerk voor groepen die dat nodig hebben van belang. Wel vraagt eergerelateerd geweld vanwege de aard van het fenomeen om speciale kennis over interventiemethoden voor een effectieve aanpak!

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2.3. Programmatische aanpak

2.3.1. Inleiding

Met het programma wordt beoogd de problematiek van eengerelateerd geweld verder inzichtelijk te maken en intensiveringen in de aanpak tot stand te brengen. De programmatische aanpak vergroot de mogelijkheden om een koers uit te zetten en samenhang van beleid te bevorderen. Dit verhoogt de doeltreffendheid van het tegengaan van eengerelateerd geweld. Kernbegrippen voor de programmatische aanpak zijn «fundament», «diepgang en samenhang» en «bestuurlijke regie». Met deze elementen wordt beleid verstevigd en uitvoering geborgd. In de volgende paragrafen worden deze elementen nader uitgewerkt.

Het beleidsprogramma is niet statisch. De projecten van het programma bevinden zich nu in de opstartfase. In de eerstvolgende voortgangsrapportage zal een uitgewerkt planningsoverzicht beschikbaar komen. In hoofdstuk 3 wordt per thema een kort overzicht van de voortgang van actuele beleidsmaatregelen gegeven.

2.3.2. Fundament

Wat is de aard van de problematiek van eengerelateerd geweld? Welke gedragingen betreft het? Waar komt eengerelateerd geweld voor? Wat is de omvang? Wie draagt kennis van het voorkomen van eengerelateerd geweld? Welke instrumenten kunnen worden ingezet om eengerelateerd geweld tegen te gaan? Hoe effectief is het beleid? Worden met de aanpak de risicogroepen bereikt en kan maatwerk worden geleverd? Welke belemmeringen staan een adequate uitvoering van het beleid in de weg? Allemaal vragen waarop een antwoord moet komen om eengerelateerd geweld doeltreffend tegen te kunnen gaan. Goed beleid vraagt daarom om heldere uitgangspunten en een goede kennispositie. Deze vormen samen het fundament van het programma. Dit sluit aan bij de vraag van Uw Kamer om helderheid met betrekking tot de gedragingen die onderwerp van het programma vormen en om inzicht in de aard en omvang van de problematiek van eengerelateerd geweld.

Definitie

Leidend voor het identificeren van gedragingen als eengerelateerd geweld is de definitie die hiervoor door zowel kabinet als Uw Kamer wordt gehanteerd en die in paragraaf 2.2. is weergegeven.

Opsomming gedragingen

Uw Kamer vraagt om een opsomming van gedragingen waarover aan Uw Kamer zou worden gerapporteerd. In mijn brief van 28 maart jl. (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 388, nr. 3) heb ik er al op gewezen dat de relatie met geweld doorslaggevend is. Een nader onderscheid naar gedragingen vraagt om een passende juridische omschrijving. Zoals in het rapport «Eerwraak of eengerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie» (bijlage bij Tweede Kamer, 2004–2005, 29 203, nr. 25) is beschreven, moet daarbij geconstateerd worden dat bij een gedeelte van de uitingsvormen van eengerelateerd geweld geen juridische beschrijving past. Voor de strafbare vormen van eengerelateerd geweld is het Wetboek van Strafrecht leidend. De strafbare gedragingen binnen het dynamische model dat in genoemd rapport is geïntroduceerd blijven het beste startpunt voor de gevraagde opsomming:

- zeden (artt. 239 tot en met 253 Sr.);
- belediging (artt. 261 tot en met 271 Sr.);
- vrijheidsberoving (art. 282);
- bedreiging en intimidatie (artt. 284 en 285 Sr.);

- levensdelicten (artt. 287 tot en met 295 Sr.);
- mishandeling (artt. 300 tot en met 306 Sr.);
- dood, zwaar lichamelijk letsel (artt. 307 en 308 Sr.);
- diefstal met geweld (artt. 312, lid 1 en 312, lid 2 sub 4 Sr.).

Hierbij passen twee opmerkingen: in de eerste plaats moet worden aangekend dat deze artikelen op zich niet leidend zijn, maar de eengerelateerde context van de gedragingen. In de tweede plaats verwijs ik naar de ook in het rapport genoemde aantekening dat niet-strafbare gedragingen wel degelijk relevant zijn in het kader van signalering en vroegtijdige interventie. Hierbij kan gedacht worden aan suicide of extreme vormen van controle. Ook deze gedragingen zullen worden betrokken bij onderzoek naar de omvang van eengerelateerd geweld.

Deze lijst van gedragingen biedt een bruikbare lijst die ook de gedragingen die door Uw Kamer zijn aangewezen, namelijk eerwraak, vrouwelijke genitale verminking en huiselijk geweld (voor zover eengerelateerd) omvat. Ook gedragingen als achterlating en kinderonvoering vallen onder bovenstaande opsomming.

Verbetering kennispositie

Op vragen als aan het begin van deze subparagraaf gesteld kan nu veelal pas een begin van een antwoord worden gegeven. De eindrapportage van de pilot eengerelateerd geweld van de politie Haaglanden geeft dit goed weer: om een goed beeld bij de politie van de omvang van eengerelateerd geweld te krijgen, is naast registratie over het voorkomen van eengerelateerd geweld ook diepteonderzoek nodig. Een landelijk inzicht in de aard en omvang is niet eenvoudig te realiseren. Zo kan op basis van deze uitvoerige pilot geen beeld voor heel Nederland worden gegeven. Registraties door verschillende organisaties moeten voorts goed met elkaar kunnen worden verbonden om een betrouwbaar beeld op te leveren. In 2006 zal de aandacht uitgaan naar het vergroten van het inzicht in aard en omvang op grond van gegevens van de politie en van de vrouwenopvang. Niet eerder dan in 2007 zal op basis van deze ervaringen en ervaringen binnen gemeenten bezien worden hoe registratie verder verbeterd kan worden.

Kortom, het is duidelijk dat de kennispositie bij zowel de ministeries als bij veldorganisaties verbeterd moet worden. Bestaande informatie wordt binnen het programma geïnventariseerd en beoordeeld op validiteit. Ook het organiseren van congressen is een bruikbaar middel. De werkconferentie eengerelateerd geweld die op 6 mei jl. in Den Haag op mijn initiatief in samenwerking met minderhedenorganisaties is gehouden, is hiervan een goed voorbeeld.

Daarnaast is (aanvullend en veelal kwalitatief) onderzoek nodig. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) rondt nu een literatuurstudie over de aanpak in verschillende landen van de problematiek van eengerelateerd geweld af. Het verbeteren van de kennispositie is een voortdurend aandachtspunt voor het programma. Het programma zal deelonderzoeken en onderzoeksvragen met elkaar in verband brengen. Zo wordt in aanvulling op initiatief van de politie en de vrouwenopvang met een aantal onderwijsinstellingen gesproken over een in 2006 te starten pilotproject, gericht op het vergroten van het inzicht in de eerproblematiek zoals deze zich voordoet op scholen en het verbeteren van signalering.

Naar nu kan worden beoordeeld, zal vooral in 2006 en 2007 op grond van de huidige inventarisatie van beleid en beleidsinformatie nader onderzoek worden voorbereid en uitgevoerd om het inzicht in aard en omvang van

eengerelateerd geweld te vergroten. Op basis van de resultaten van deze onderzoeken zal in 2007 en 2008 vooral kwalitatief onderzoek plaatsvinden.

2.3.3. Diepgang en samenhang

Een goede kennispositie is nodig voor een goede beleidsontwikkeling. Een doeltreffende aanpak van eengerelateerd geweld vraagt ook om diepgang en samenhang bij de beleidsontwikkeling en in de uitvoering van het beleid. Hierbij zijn vragen aan de orde als: voor welke bevolkingsgroepen moet specifiek beleid worden ontwikkeld? Hoe zijn deze bevolkingsgroepen het best te bereiken? Vragen verschillende groepen slachtoffers om verschillende aanpak? Hoe kan optimaal binnen de overheid worden samengewerkt? Met welke maatschappelijke organisaties kan worden samengewerkt om doeltreffend te zijn in de aanpak? Het beantwoorden van deze vragen zorgt voor diepgang en maakt het mogelijk samenhang te vergroten tussen de verschillende beleidsmaatregelen (oud en nieuw). Voor de eerste fase van het programma (periode 2006–2007) worden de volgende vraagstukken geïnitieerd: het verkrijgen van kennis van risicogroepen, de samenwerking tussen verschillende instanties die in hun primaire processen te maken krijgen met eengerelateerd geweld, het verkrijgen van inzicht in de problematiek van eengerelateerd geweld bij mannen en het verkrijgen van inzicht in het natraject van verleende opvang aan (mogelijke) slachtoffers van eengerelateerd geweld.

Risicogroepen

Kennis van risicogroepen waar eengerelateerd geweld zich voordoet kan bijdragen aan meer focus in de aanpak. Inzicht biedt de mogelijkheid kennis en interventies gericht te ontwikkelen en kan de medische sector, onderwijsinstellingen en overheidsdiensten helpen te bepalen waar inzet nodig is. Uitsluitend uitgaan van de herkomst van personen is onvoldoende. Kennis moet meer worden toegespitst op daadwerkelijk onderzonden risicofactoren bij zaken van eengerelateerd geweld die zich in Nederland hebben voorgedaan. Daarnaast kan worden gedacht aan familie- en migratiepatronen, maar ook aan relevante sociale en economische factoren.

Van belang is dat inzicht zowel vanuit de praktijk als via secundair onderzoek wordt bevorderd, waarbij het de aanpak in de praktijk ten goede moet komen. Zo heeft de politie Haaglanden in haar eerste tussenrapportage (bijlage bij Tweede Kamer, 2004–2005, 29 203, nr. 25) al gewezen op het belang dat in politieregio's gemeenschappen en netwerken in beeld worden gebracht. Hoewel een dergelijk initiatief geen uitsluitel geeft op het voorkomen van eengerelateerd geweld, draagt het wel bij aan inzicht en operationele bewustwording. In combinatie met nader onderzoek kan gaandeweg een gedegen beeld ontstaan over risicofactoren en risicogroepen in Nederland.

Bevordering samenwerking

Een doeltreffende aanpak van eengerelateerd geweld kan alleen bij adequaat optreden van alle betrokken actoren op lokaal en regionaal niveau. Daarbij gaat het niet alleen om politie en vrouwenopvang, maar ook om partijen als de GGD, onderwijsinstellingen, jeugdzorg, maatschappelijk werk en minderhedenorganisaties. Dit vraagt om een goede samenwerking. Daarbij komen facetten aan de orde als het kennen en begrijpen van elkaars verantwoordelijkheden en weten hoe je met elkaar in contact kan komen. Het programma wil samenwerking langs verschillende trajecten bereiken. Zo wordt bijvoorbeeld de handelwijze van politie, openbaar ministerie en vrouwenopvang geprotocolleerd en worden tegelijkertijd initiatieven ondersteund op lokaal niveau die de totstandkoming

van samenwerking en gemeentelijke regie tot doel hebben (zie paragraaf 2.3.4.). Het programma zorgt voor het beschikbaar hebben, het delen en verspreiden van kennis en de monitoring van verschillende initiatieven om op basis van goede ervaringen «in het veld» beproefde samenwerkingsvormen in heel Nederland te bevorderen.

Mannelijke slachtoffers eengerelateerd geweld

In de derde plaats gaat het om het verkrijgen van inzicht in de problematiek van eengerelateerd geweld ten aanzien van mannen, zoals dat ook al plaatsvindt ten aanzien van jongeren (inmiddels is er tevens aandacht voor specifieke hulpverlening aan minderjarige meisjes, waarover in maart 2006 een speciale «expertmeeting» heeft plaatsgevonden). Tot nu toe is bij het tegengaan van eengerelateerd geweld vrijwel alleen gekeken naar de positie van vrouwen. Om de problematiek van eengerelateerd geweld integraal aan te kunnen pakken, zal ook naar de positie van mannen moeten worden gekeken. Om in beeld te krijgen wat nodig is voor een doeltreffende aanpak van eengerelateerd geweld bij mannelijke slachtoffers, zal eerst onderzocht worden wat er bekend is over de omvang van het aantal mannelijke slachtoffers van eengerelateerd geweld. Daarnaast wordt het huidige aanbod van hulpverlening / opvang in kaart gebracht: waar komen de mannelijke slachtoffers in de huidige situatie terecht, krijgen zij opvang en welke hulpverlening wordt aangeboden: familie, opvanginstelling, etc.?

Nazorg slachtoffers

In de vierde plaats gaat het om het verkrijgen van inzicht in het natraject en de nazorg van de opvang. Ook hier geldt dat een samenhangende en integrale aanpak van eengerelateerd geweld niet per definitie ophoudt met het bieden van opvang of een strafrechtelijke veroordeling van de dader(s). Er moet bezien worden in hoeverre er nog sprake is van ernstige dreiging en wat er nodig is om vrouwen veiligheid te bieden op de langere termijn. Geïventariseerd wordt waar vrouwen die als gevolg van eengerelateerd geweld zijn opgevangen na hun verblijf in de vrouwenopvang terecht zijn gekomen. Daarbij worden zowel hulpverleningsaspecten als veiligheidsaspecten in beeld gebracht.

2.3.4. Bestuurlijke regie

Gemeenten voeren voor het integrale veiligheidsbeleid de bestuurlijke regie. Het tegengaan van eengerelateerd geweld zal hiervan deel uit moeten maken. Deze bestuurlijke regie moet nog worden opgebouwd, zo concludeerde het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement COT (bijlage bij Tweede Kamer 2004–2005, 29 203, nr. 25), en heeft daarom binnen het programma prioriteit.

Het inbedden van deze regiefunctie vraagt zowel op lokaal als op rijksniveau om inspanningen. Het programma zal bijdragen aan de ontwikkeling van modellen voor deze inbedding, ondersteunen bij het opzetten van gemeentelijke pilots en afstemmen van rijksbeleid op de gemeentelijke regiefunctie.

Lokale aanpak en regie

Op lokaal niveau is sprake, zo leert het rapport van het COT, van een solistisch optreden van belangrijke professionele instanties (politie, onderwijs, crisisopvang, vrouwenopvang, jeugdzorg) die zoeken naar pragmatische oplossingen. De informatie-uitwisseling (zowel tussen instanties als bovenlokaal) is daarbij beperkt.

Het COT heeft eveneens geconcludeerd dat er sprake is van «een aanzienlijk kennistekort bij de professionele instanties die te maken krijgen met eengerelateerd geweld. Dit tekort laat zich vooral gelden bij uitvoerende

professionals (bijvoorbeeld politieagenten in de noodhulp, medici, psychiaters, leerkrachten) die, tussen andere werkzaamheden door, ineens te maken krijgen met dit soort geweld».

Uit de hierboven genoemde conclusies van het COT komt een duidelijke vraag naar voren voor een bestuurlijk aangestuurde, integrale aanpak van eengerelateerd geweld op lokaal niveau. Dat betekent dat voor een effectieve aanpak van eengerelateerd geweld de rollen van rijk en gemeenten goed op elkaar moeten aansluiten.

Het programma «Huiselijk Geweld» heeft ertoe geleid dat inmiddels een goede infrastructuur is gecreëerd rond de aanpak van huiselijk geweld. Waar dit mogelijk en wenselijk is wordt deze structuur ook benut voor het versterken van de aanpak van eengerelateerd geweld. Bij de lokale of regionale samenwerkingsverbanden die zijn ingericht voor de aanpak van huiselijk geweld, zijn partijen betrokken die ook in aanraking komen met eengerelateerd geweld. Zoals eerder al is aangegeven vraagt de aanpak van eengerelateerd geweld deels om specifieke werkwijzen of andere samenwerkingsvormen.

Recent is aan één van de prestatievelden van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) toegevoegd «het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd». De Wmo wordt ingevoerd per 1 januari 2007.

Op dit moment ontwikkelt de gemeente Rotterdam al een project waarin een geïntegreerde aanpak met een duidelijk rol voor het bestuur tot stand komt. Het programma werkt met Rotterdam samen om te kunnen leren van de ervaringen en resultaten van dit project en zal – waar gevraagd – het project ondersteunen. Het programma zal in 2006 nog met twee andere gemeenten de mogelijkheden van een vergelijkbaar lokaal project onderzoeken.

Op basis van het verkrijgen van een volledig beeld van risicogroepen waarin eengerelateerd geweld kan voorkomen, kan tenslotte gericht de samenwerking tussen rijk en gemeenten worden uitgebreid.

Ondersteuning op rijksniveau

Het rijksbeleid heeft dus een initiërende en ondersteunende rol ten aanzien van de rol van gemeenten. De initiërende rol komt tot uitdrukking in de opzet van een pilot bij gemeenten die een eigen bestuurlijke, integrale aanpak willen vormgeven. De ondersteunende rol wordt ingevuld doordat uit analyse van bestaand beleid, de opzet van de pilots en de ervaringen van de pilots zal blijken welke aspecten op bovenlokaal of rijksniveau het best aangepakt kunnen worden. Vooral nog wordt daarbij gedacht aan:

- modellen voor het inrichten van een goede bestuurlijke regie;
- instrumenten voor interventies door professionals;
- inzicht in aard en omvang van de problematiek van eengerelateerd geweld;
- verbetering van uitwisseling van beschikbare informatie.

3. Voortgang beleidsmaatregelen

3.1. Inleiding

In de hieronder volgende paragrafen wordt een kort overzicht van de stand van zaken bij een aantal belangrijke, actuele beleidsmaatregelen gegeven. Een volledig overzicht met een tijdplanning wordt opgenomen in de eerstvolgende voortgangsrapportage (zie ook paragraaf 5.2.2.).

3.2. Maatschappelijke preventie

Doel en afbakening

De inzet van het programma op het thema «maatschappelijke preventie» is de weerbaarheid van gemeenschappen in het algemeen en de (zelf)redzaamheid van potentiële slachtoffers met betrekking tot eengerelateerd geweld te vergroten. Deze doelstelling wordt langs meerdere wegen dichterbij gebracht:

- het bevorderen van initiatieven van minderhedenorganisaties (koepels) ter versterking van de aanpak van eengerelateerd geweld
- het stimuleren van contacten en samenwerking tussen gemeenschappen en (reguliere) instellingen;
- het ontwikkelen van een preventieve inzet op lokaal niveau.

Preventie richt zich op veranderingsprocessen op de langere termijn, zo ook binnen dit kader. Op kortere termijn wordt de samenhang met andere instrumenten bevorderd, daarmee wordt de doelgerichtheid vergroot.

Verkrijgen inzicht in beïnvloedingsfactoren

Van belang voor deze verschillende wegen is dat nader inzicht wordt verkregen in beïnvloedingsfactoren om de preventieve inzet doeltreffend te laten zijn. De politie Haaglanden heeft hiervoor in haar eindrapportage een waardevolle stap gezet door een relatie te leggen tussen het plaatsvinden van eengerelateerd geweld enerzijds en de aanleiding en levensfase van slachtoffers anderzijds. Een diepgaander inzicht in slachtofferprofielen kan een belangrijke bijdrage leveren aan een op maat gesneden preventie. Hiernaar zal onderzoek worden verricht. Bezien wordt wat op de langere termijn nodig is aan inzichtvergroting ten behoeve van de preventieve inzet.

Geweldsbestrijding als onderdeel van maatschappelijke preventie

Het kabinet wil iedere Nederlandse burger zoveel mogelijk beschermen tegen geweld en de voorwaarden scheppen voor participatie, opdat ieder ook daadwerkelijk in vrijheid keuzes kan maken. Door het grote aantal vluchtelingen, arbeids- en huwelijksmigranten in Nederland is dit een maatschappelijke en economische opgave van formaat voor de komende jaren.¹

Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen meisjes en vrouwen is in dit kader een van de hoofddoelstellingen in het meerjarenbeleidsplan emancipatie 2006–2010.

Nederland heeft al een lange historie van initiatieven van minderhedenorganisaties en andere maatschappelijke organisaties waarmee is bijgedragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Ook rond de preventie van huiselijk geweld, vrouwelijke genitale verminking en eengerelateerd geweld hebben organisaties de laatste jaren initiatieven ondernomen. Een rode draad bij deze initiatieven was veelal het streven om taboeonderwerpen bespreekbaar te maken. Slecht zichtbare problemen zijn mede hierdoor op de maatschappelijke agenda gekomen.

Emancipatiesubsidieregeling

In het kader van de Subsidieregeling emancipatieprojecten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben in 2004 en 2005 14 maatschappelijke organisaties en minderhedenorganisaties subsidie ontvangen voor projecten gericht op de preventie van eengerelateerd geweld, en met name het bespreekbaar maken en bestrijden van geweld en (huwelijks)dwang, het versterken van de emancipatie en de weerbaarheid. Het subsidiebedrag dat is toegekend voor deze projecten bedraagt in totaal € 1 541 340,00. Van deze projecten zullen er in 2006 7 worden afgerond; de overige projecten hebben een doorlooptijd tot 2007 of 2008.

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 420, nrs. 1 en 2.

Daarnaast zijn in 2004 en 2005 drie projecten gestart die betrekking hebben op de preventie van vrouwelijke genitale verminking. Het subsidiebedrag dat aan deze projecten is toegekend bedraagt € 210 061,50. Twee van deze projecten (SBBS, Pharos) zijn onlangs afgerond; één project (IDIL van FSAN) is nog in uitvoering en loopt tot het najaar.

Ook voor 2006 zijn projecten ingediend gericht op de preventie en bestrijding van eengerelateerd geweld. Deze projecten worden momenteel beoordeeld. Over projecten waaraan subsidie wordt toegekend, wordt gerapporteerd in het kader van het Beleidsprogramma.

Realiseren duurzame contacten tussen gemeenschappen en instellingen
Om te komen tot een goede aanpak van eengerelateerd geweld vraagt dit van minderhedenorganisaties dat zij een nieuwe stap zetten en actief bijdragen aan een verbetering van contacten tussen gemeenschappen en instellingen. De aard van de problematiek van eengerelateerd geweld vraagt hier ook om: het COT constateerde in haar onderzoek naar eengerelateerd geweld al dat er een kloof is tussen gemeenschappen en algemene instellingen.

Mede op grond van deze conclusie zijn zes achterbanorganisaties uit de minderheden vorig najaar initiatieven gestart gericht op het verbeteren van het handelen bij eengerelateerd geweld.¹ In het kader van de uitvoering van de motie-Azough (Tweede Kamer, 2004–2005, 28 345, nr 36) heb ik hiervoor in 2005 geld beschikbaar gesteld. Gezamenlijk hebben deze organisaties meer dan 50 bijeenkomsten georganiseerd, variërend van huiskamergesprekken tot weekendseminars, met onder meer als doel vanuit de gemeenschappen handelingsmogelijkheden te formuleren. Bij de uitvoering van deze projecten is naar voren gekomen dat rond eengerelateerd geweldszaken contacten tussen gemeenschappen en instellingen voor sommige groepen een teer punt is. Factoren als de angst dat een erezaak bekend wordt, de opvattingen dat geschillen «binnen de eigen kring» moeten worden opgelost, wantrouwen tegen instanties als de politie vanuit het migratieverleden en teleurstellende contacten met instellingen in Nederland zijn hieraan debet. Het gevolg hiervan kan zijn dat de bijdrage die burgers en organisaties uit de minderheden kunnen leveren aan de preventie van eengerelateerd geweld en het vergroten van de veiligheid voor potentiële slachtoffers wordt onderbenut. Meerwaarde kan worden gerealiseerd indien minderhedenorganisaties de informatieve en intermediaire rol die zij kunnen vervullen tussen gemeenschappen enerzijds en bestuur en instellingen anderzijds, doelgericht ontwikkelen en zo versterken. Het programma streeft naar het bevorderen van het initiatief van minderhedenorganisaties om de aanpak van eengerelateerd geweld binnen de eigen gemeenschap te versterken en duurzame contacten tussen gemeenschappen en instellingen te realiseren. Dit streven kan niet worden gerealiseerd zonder dat sprake is van tweerichtingsverkeer.

¹ Gedoeld wordt op projecten waarvoor subsidie is toegekend op grond van de beleidsregels projectsubsidie initiatieven versterking van het handelen bij eengerelateerd geweld (Staatscourant 22 september 2005, nr. 184/pag 13). Organisaties die projecten hebben uitgevoerd zijn: Vluchtelingenorganisaties Nederland, het Inspraak Orgaan Turken, het Samenwerkingsverband van Marokkanen en Tunesiërs, de Vrouwenfederatie Milli Görus, de Overkoepelende Shiïtische Vereniging en de Samenwerkende Turkse Organisaties in Overijssel.

Op dit moment werken zes minderhedenorganisaties op basis van de uitkomsten van de projecten voorts gezamenlijk aan een protocol met handelingsmogelijkheden voor organisaties en burgers uit de minderheden. Dit handelingsprotocol, dat onder verantwoordelijkheid van de meewerkende organisaties wordt opgesteld, wordt komend najaar verwacht en biedt een basis om aan initiatieven rond weerbaarheid en samenwerking verder vorm te geven.

Meerjaren kaderprogramma 2006–2009

Versterking van de contacten en het bevorderen van samenwerking tussen gemeenschappen en instellingen kan niet doeltreffend worden

gerealiseerd zonder initiatiefvorming door minderhedenorganisaties zelf. Om die reden ben ik voornemens in overleg met (landelijke) koepelorganisaties uit de minderheden de mogelijkheden te bezien om te komen tot een kaderprogramma 2006–2009, dat zal zijn gericht op het vergroten van de weerbaarheid in het algemeen en het realiseren van samenwerking met voor de aanpak relevante instellingen in het bijzonder. Dit kaderprogramma zal ook moeten voorzien in een inzet van deelnemende organisaties op die plaatsen waar een integrale aanpak van eengerelateerd geweld wordt ontwikkeld (in ieder geval voor zover organisaties in die plaatsen een achterban vertegenwoordigen). Ik zal hierover eveneens het initiatief nemen voor een gezamenlijk overleg met minderhedenorganisaties en vertegenwoordigers van algemene instellingen en lokaal bestuur.

Over de uitwerking van dit programma wordt u in de november-rapportage geïnformeerd.

Preventie als onderdeel integrale lokale aanpak

Een van de speerpunten van het programma eengerelateerd geweld is het ontwikkelen en versterken van de lokale integrale, bestuurlijke aansturing bij het tegengaan van eengerelateerd geweld. «Maatschappelijke preventie» maakt deel uit van een goede integrale, lokale aansturing. Het project «maatschappelijke preventie» voorziet erin dat inzicht wordt verkregen in knelpunten en verbetermogelijkheden op dit gebied. Effectieve instrumenten ter voorkoming van eengerelateerd geweld zullen in de lokale praktijk worden geïnventariseerd, geëvalueerd en eventueel als instrument aan gemeenten worden aangeboden. De inzet is daarnaast dat in samenwerking met lokale partijen, zoals in het hiervoor genoemde project in Rotterdam, de maatschappelijke preventie van eengerelateerd geweld te versterken.

Preventie als onderdeel van instrumenten uit andere beleidsvelden

Via verschillende andere beleidsprogramma's – of het nu gaat om emancipatie, onderwijs of gezondheid – worden inspanningen verricht om de weerbaarheid van personen en groepen te bevorderen. Hiervoor bestaat ook al een ruim aanbod van instrumenten en bij de uitvoering op lokaal niveau zijn verschillende instanties betrokken. Te denken is aan het welzijnswerk, het onderwijs en de GGD'n. Ook onafhankelijk van rijksbeleid worden op lokaal niveau veel initiatieven genomen. Deze initiatieven en instrumenten kunnen ook ten goede komen aan een effectieve preventie van eengerelateerd geweld. Op dit moment is nog onvoldoende inzichtelijk met welke instrumenten van andere beleidsterreinen kan worden bijgedragen aan het vergroten van weerbaarheid juist bij eengerelateerd geweld en het tegengaan van geweld(dreiging).

Onderwijs

De theatergroep DOX heeft van mij subsidie ontvangen om de heropvoering van het jongeren-theaterstuk «Kermis in de hel» over eengerelateerd geweld mogelijk te maken. Tussen november 2005 en april 2006 is de voorstelling ruim 60 keer opgevoerd, voor het merendeel bij onderwijsinstellingen. De voorstelling was ingebed in een educatief programma met een voorbereidende video, een lespakket en een workshop. Met subsidie van onder andere de Minister van SZW en mij voert daarnaast de Stichting Verdwaalde Gezichten in samenwerking met enkele onderwijsinstellingen het project «Zwarte Tulp» uit. Zwarte Tulp is een educatief proefproject dat zich richt op scholieren van VMBO, Havo en VWO, waarbij via kunst en film in het reguliere lesprogramma de thema's eengerelateerd geweld, cultuur en identiteit en omgang tussen jongens en meisjes worden besproken. Ook wordt binnen het programma aandacht besteed aan debat met docenten, hulpverleners en de ouders. Na afron-

ding van het project, dit najaar, zal «Zwarte Tulp» als methodiek beschikbaar worden gesteld.

Ook voor de toekomst wordt het onderwijs als een belangrijke partner beschouwd in de bestrijding van eengerelateerd geweld. Scholen hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Om hieraan een bijdrage te leveren ben ik voornemens dit jaar het eerder genoemde pilotproject te starten (zie paragraaf 2.3.2), gericht op het vergroten van het inzicht in de aard van eerproblematiek en signaleringsmogelijkheden.

3.3. Bescherming

3.3.1. Inleiding

Doel en afbakening

Het bieden van directe bescherming/opvang aan een (mogelijk) slachtoffer staat bij dit thema centraal. Bij het thema bescherming wordt een onderscheid gemaakt in drie niveaus:

- instroom en signalering;
- bescherming / opvang;
- uitstroom.

Door deze drie niveaus heen spelen twee facetten die relevant zijn, namelijk ten eerste veiligheid en ten tweede hulpverlening (inclusief benodigde deskundigheid). Deze twee facetten kunnen elkaar soms ook tegenwerken. Dat blijft een aandachtspunt bij de aanpak van de problematiek rondom eengerelateerd geweld. De relatie tussen vrouwenopvang en politie is in dit thema daarom van cruciaal belang.

Bestaand en lopend beleid

Het bestaande beleid is in bijna alle gevallen breder opgezet dan specifiek gericht op de problematiek rondom eengerelateerd geweld. Bij de invulling van het project bescherming wordt bekeken wat binnen het bestaand beleid specifiek aanvullend nodig is voor eengerelateerd geweld en daarnaast of er nieuwe activiteiten moeten worden ingezet. Hieronder volgt een weergave van het bestaand en lopend beleid op de drie verschillende niveaus.

3.3.2. Instroom en signalering

Veiligheid in de vrouwenopvang: «Drempels Weg»

De Federatie Opvang krijgt van het ministerie van VWS subsidie voor het project Drempels Weg. De uitvoering van activiteiten vindt plaats in 2006 en sommige activiteiten zullen in 2007 worden afgerond. In december 2006 komt vanuit Federatie Opvang een jaarrapportage met een evaluatie van de uitgevoerde activiteiten.

Dit project is gericht op het verbeteren van de instroom en het vergroten van de veiligheid van ernstig bedreigde vrouwen. In dit kader speelt het volgende:

- *Noodbedden:* De sector vrouwenopvang is bezig met het uitvoeren van een plan voor het verbeteren van de noodopvang voor cliënten die in acute geweldsituaties verkeren. De staatssecretaris van VWS subsidieert dit plan. De vrouwenopvang gaat een werkwijze hanteren waarbij alle vrouwen uit de eigen regio die in een acute geweldsituatie verkeren en daaruit willen vluchten, direct een plek wordt aangeboden. Daarvoor worden noodopvangbedden vrijgehouden. In 2005 is de handreiking noodbedden verschenen. Deze is verspreid onder de vrouwenopvanginstellingen. In augustus heeft de Federatie Opvang een quick scan gedaan onder de instellingen. Uit deze peiling bleek dat de helft van de noodbedden is gerealiseerd. Voor komend jaar heeft de Federatie Opvang in het kader van het

project «Drempels Weg» subsidie aangevraagd voor de ondersteuning bij de verdere implementatie en borging van de noodbedden. Zo wordt in het voorjaar een convenant getekend tussen de instellingen die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van noodbedden en worden er vier werkconferenties georganiseerd om de implementatie te ondersteunen.

- *Ontwikkeling vervolgscreening:* Federatie Opvang heeft in het kader van «Drempels Weg» subsidie aangevraagd voor 2006 voor de ontwikkeling van een vervolgscreening, waarin verder ingezoomd wordt op de specifieke aard van de veiligheidsproblemen van de vier benoemde risico-categorieën, waaronder eengerelateerd geweld. In deze fase wordt eengerelateerd geweld verder uitgediept en dit zal ook voorrang krijgen bij de verdere ontwikkeling.
- *Format voor individueel veiligheidsplan:* Er wordt een format voor een individueel veiligheidsplan ontwikkeld.
- *Meldpunt Open Plaatsen (MOP):* Het meldpunt open plaatsen is in 2005 op het kennisnet van de Federatie Opvang geplaatst. In 2006 wordt onderzocht of het MOP opengesteld kan worden voor andere partners. Tevens wordt geëvalueerd of het MOP op een effectieve manier gebruikt en bijgehouden wordt.
- *Risicoscreeningsinstrument, verbetering intake:* In 2005 is door het Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van de Federatie Opvang met subsidie van het ministerie van VWS («Drempels Weg»), een eerste risicoscreeningsinstrument ontwikkeld. Dit instrument is gericht op het boven tafel krijgen en zo goed mogelijk objectiveren van informatie over de aard van de dreiging om passende maatregelen te treffen voor de veiligheid van de cliënt. Per 1 januari 2006 wordt het instrument in de intake ingezet, gestreefd wordt dat per 1 april 2006 het instrument overal ingezet wordt. Het instrument moet nog verder doorontwikkeld worden. Daarvoor is monitoring nodig. Hiervoor heeft de Federatie Opvang in het kader van «Drempels Weg» voor 2006 subsidie aangevraagd.

Training vrouwenopvang door TransAct

De door het ministerie van VWS gesubsidieerde trainingen voor de vrouwenopvang door TransAct zijn afgerond in 2005. 100 werkers van alle instellingen zijn getraind in het gebruik van het risicoscreeningsinstrument voor eengerelateerd geweld en hebben ook algemene deskundigheidstraining gekregen.

3.3.3. Bescherming / opvang

Safe houses (onderduikadressen)

De Federatie Opvang heeft, met subsidie van het ministerie van VWS («Drempels Weg») een onderzoek laten doen naar safe houses. Dit onderzoek vormt een onderdeel van het bredere onderzoek naar veiligheidsrisico's in de vrouwenopvang, dat is gebruikt voor de ontwikkeling van het risicoscreeningsinstrument. Het onderzoek wordt binnenkort aangeboden aan de staatssecretaris van VWS. Conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek zijn nu nog niet openbaar, maar worden meegenomen bij de ontwikkeling nieuwe beleidsmaatregelen.

Expertmeeting hulp voor minderjarige meisjes die bedreigd worden met eengerelateerd geweld

De expertmeeting is toegezegd in de antwoorden op de kamervragen van het Kamerlid Sterk, naar aanleiding van een bericht in de pers. Eind februari heeft deze expertmeeting plaatsgevonden. Op dit moment worden de resultaten van deze expertmeeting besproken en wordt bezien hoe dit punt verder vormgegeven kan worden.

Registratie in de vrouwenopvang

In een overleg met mij in januari 2005 heeft de Federatie Opvang toegezegd dat de vrouwenopvang zal gaan registreren hoeveel cliënten in de vrouwenopvang slachtoffer zijn van eengerelateerd geweld. Op 1 januari 2006 is de Registratieregeling maatschappelijke opvang en vrouwenopvang van kracht geworden. In 2006 wordt een pilot uitgevoerd om zo snel mogelijk tot uitvoering van de regeling te komen. Eind 2006 vindt de evaluatie van deze pilot plaats. Het ministerie van VWS zal in overleg met de Federatie Opvang en Prismant in deze pilot meenemen in hoeverre de registratieregeling maatschappelijke opvang wijziging behoeft met betrekking tot het toevoegen van items rond eengerelateerd geweld.

Proefprojecten specifieke hulpverlening aan Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en andere (jonge) homoseksuelen

In de Beleidsbrief homo-emancipatiebeleid die het kabinet op 1 juli 2005 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2005–2005, 27 017, nr. 11) is opgenomen dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Tilburg een financiële bijdrage hebben gevraagd voor lokale experimenten gericht op de opvang van, hulp en advies aan en netwerkversterking van allochtonen met homoseksuele gevoelens. Om de uitkomsten van deze experimenten, die tot eind 2007 duren, te verzamelen en te verspreiden naar andere gemeenten, worden de experimenten ondersteund door het Kenniscentrum Lokaal homo-emancipatiebeleid. Hiervoor is jaarlijks totaal € 350 000 beschikbaar.

3.3.4. Uitstroom

De vrouwenopvang biedt begeleid wonen na verblijf in de vrouwenopvang. Hierbij wonen vrouwen zelfstandig en worden ze begeleid door de vrouwenopvang. Bezien moet worden in hoeverre er nog sprake is van dreiging en wat er nodig is om de veiligheid van de cliënt te vergroten. Hierover zullen lokaal afspraken moeten worden gemaakt, tussen politie en vrouwenopvang. In 2006 zal dit thema nader uitgediept worden (zie paragraaf 2.3.3.) en zal bekeken worden wat in kader van eengerelateerd geweld aan aanvullende maatregelen nodig is.

3.3.5. Vreemdelingrechtelijke aspecten

Bij de IND zijn contactpersonen aangesteld die door politie, rechtshulpverleners, (nood)opvang en vrouwen zelf gebeld kunnen worden voor verblijfsrechtelijke vragen over aanvragen waarbij sprake is van achterlating, huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Het doel van het instellen van deze contactpersonen is het bevorderen van de deskundigheid en het vergroten van de bereikbaarheid van de IND.

Onder vrouwenopvanginstanties is een folder verspreid waarin de telefoonnummers van de IND-contactpersonen zijn vermeld en waarin in verschillende talen wordt uitgelegd welke verblijfsrechtelijke mogelijkheden vrouwen hebben wanneer zij het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Ook wordt voor hulpverleners een overzicht gemaakt van de verblijfsrechtelijke mogelijkheden.

Op 14 november 2005 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden tussen de contactpersonen van de IND, de Federatie Opvang en de Stichting tegen vrouwenhandel, om elkaar wederzijds te informeren over het werk en het contact tussen de IND-medewerkers en de hulpverlening te bevorderen.

Uit gesprekken met de politie Haaglanden is gebleken dat bij een beperkt aantal zaken van ernstig eengerelateerd geweld vrouwen vanwege het ontbreken van een verblijfsstatus aanvankelijk door opvanginstellingen

zijn geweigerd. Daarom wordt op dit moment een mogelijkheid uitgewerkt voor financiering van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud voor vrouwen die zowel in Nederland als in het land van herkomst acuut worden bedreigd met eengerelateerd geweld en daardoor bescherming nodig hebben, die geen verblijfsvergunning hebben en geen zicht hebben op een verblijfsstatus op grond van het bestaande beleid. Hierbij zal een oordeel van de unit Multi-Etnisch Politiewerk (hierna: unit MEP) van de politie Haaglanden altijd nodig zijn.

Verder zij verwezen naar brief van 19 april 2006 (Tweede Kamer 2005–2006, 30 388, nr. 5) waarin ik Uw Kamer heb geïnformeerd over aantallen zaken en het toelatingsbeleid.

3.4. Strafrechtelijke aanpak

3.4.1. Doel en afbakening

Inzet van het strafrecht is aan de orde als (de dreiging van) eengerelateerd geweld strafrechtelijke normen overschrijdt. In die gevallen kan opsporing en vervolging aangewezen zijn. Dat betekent dat in dit thema de strafrechten (in het bijzonder politie en openbaar ministerie) centraal staat. De ketengedachte duidt erop dat de samenhang hier met de partners moet worden gevonden. Het kan hierbij niet bij de partners uit de strafrechten blijven. Zeker zo belangrijk zijn partners werkzaam in de zorgsector: van vrouwenopvang tot jeugdzorg (wanneer het gaat om minderjarige meisjes die slachtoffer van eengerelateerd geweld (dreigen) te worden).

De kernwoorden voor 2006 zijn «uitbreiding registratie», «bevordering deskundigheid» en «samenwerking».

Met de pilot registratie eengerelateerd geweld bij de politie Haaglanden is een stevig fundament gelegd onder de aanpak van eengerelateerd geweld door de politie. Voor alles spreekt uit de pilot de noodzaak beter zicht te krijgen op de omvang van de strafbare gedragingen van eengerelateerd geweld. Registratie is daarbij een belangrijk instrument. Binnen de politie worden verschillende systemen gehanteerd die ook weer verschillen van systemen die het openbaar ministerie gebruikt. Het is dus zaak een registratie op te zetten die niet wordt gehinderd door deze diversiteit aan systemen. Voorts blijkt – zoals ook uit het rapport van het COT is gebleken – dat de noodzaak bestaat om het deskundigheidsniveau ook binnen de politieorganisatie te verhogen.

3.4.2. Eindrapportage pilot Haaglanden

De bijgevoegde eindrapportage toont voor alles aan dat het mogelijk is om een steeds beter zicht te krijgen op de problematiek van eengerelateerd geweld via de werkzaamheden van de politie. Juist ook de ontwikkeling die de pilot met de tussen- en eindrapportage te zien geeft, heeft geleid tot de conclusie dat deze werkwijze gecontinueerd moet worden binnen de gehele politie organisatie.

3.4.3. Landelijke registratie bij de politiekorpsen

Door de politie Haaglanden is een belangrijke aanzet gegeven voor de wijze waarop landelijk een registratie van eengerelateerd geweld door de politie plaatsvindt. De Unit MEP van de politie Haaglanden heeft hierin een belangrijke coördinerende en ondersteunende rol.

Het opzetten van een registratiefunctie vraagt meer dan een aanpassing van een geautomatiseerd registratiesysteem. Het gaat tenslotte om de inzet van mensen. Niet alleen de wijkagent, maar ook de rechercheur kan te maken krijgen met eengerelateerd geweld. Dat betekent dat geïnvesteerd moet worden in brede deskundigheidsbevordering, in de opbouw van specialistische kennis en in het gebruik van interventiemiddelen. Voor opleidingen zal materiaal ontwikkeld moeten worden zodat (h)erkenning van eengerelateerd geweld ook langs die kant plaatsvindt. Bovendien zal de samenwerking met de Unit MEP van politie Haaglanden gestructureerd moeten worden.

Dat vraagt om een aanpak ten behoeve van alle politieregio's en om verdere ontwikkeling van de Unit MEP van politie Haaglanden. Het project «strafrechtelijke aanpak» van het programma heeft dit als één van de belangrijkste aandachtspunten.

3.4.4. Samenwerking politie, openbaar ministerie en vrouwenopvang

Op lokaal niveau is een goed samenspel tussen politie en vrouwenopvang van groot belang bij (een dreiging met) eengerelateerd geweld. Deze professionals verschillen qua taken, referentiekader, doelstellingen en aanpak wanneer zich eengerelateerd geweld voordoet. Tegelijkertijd zijn ze wel van elkaar afhankelijk. Om die reden is het belangrijk dat hun werkwijze geprotocolleerd wordt.

Sinds 2005 wordt gesproken tussen vertegenwoordigers van de Federatie Vrouwenopvang, de politie Haaglanden, het openbaar ministerie en de ministeries van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de samenwerking te bevorderen. Deze besprekingen worden nu afgerond met het opstellen van een convenant en het ontwikkelen van een modelprotocol, waarmee lokaal de samenwerking tussen opvang, politie en openbaar ministerie geprotocolleerd kan worden.

3.4.5. Vervolgingsbeleid openbaar ministerie

Vanzelfsprekend moet ook in het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie kennis over eengerelateerd geweld verankerd zijn en moet het duidelijk zijn voor officieren van Justitie in hoeverre het motief van familie eer relevant is voor de te eisen strafmaat.

Een eerste stap is het opstellen van een beleidsbrief betreffende eengerelateerd geweld. In deze beleidsbrief wordt ook ingegaan op de betekenis van het zogenaamde «culturele verweer». Het openbaar ministerie heeft een werkgroep gevormd die zich thans over een concept voor een beleidsbrief buigt. Daarnaast zal worden onderzocht of de problematiek zich leent voor een speciale aanwijzing, zoals ook in het geval van huiselijk geweld is gebeurd. Voor het beantwoorden van deze vraag is nader onderzoek nodig.

3.4.6. Deskundigheidsbevordering

Voor zowel het openbaar ministerie als de rechterlijke macht is het van belang dat de deskundigheid van hun leden wordt bevorderd op het gebied van eengerelateerd geweld. De ontwikkeling van een opleidingsmodule bij SSR over huiselijk geweld is hiervoor een belangrijke eerste stap. Verdere ontwikkeling voor specifieke vorming met betrekking tot eengerelateerd geweld zal worden voorbereid.

Hierboven is in het kader van de landelijke registratie bij de politie al aangegeven dat de inrichting van deze registratiefunctie wordt ondersteund met deskundigheidsbevordering binnen de politieorganisatie.

3.4.7. Handhaving wetgeving

Naast opsporing en vervolging op grond van het Wetboek van Strafrecht zal in 2006 ook onderzocht worden of handhaving van andere wettelijke normen kan bijdragen aan het tegengaan van eengerelateerd geweld.

4. Rapportage

4.1. Inleiding

In het algemeen overleg met de commissie voor Integratie van Uw Kamer betreffende het groot project eengerelateerd geweld d.d. 4 april jl. bleek dat een kamermeerderheid niet langer aan de (consequenties van de) groot-project-status van eengerelateerd geweld wilde vasthouden. Ik heb in dit algemeen overleg aangegeven dat ik bereid ben te rapporteren langs andere lijnen dan die van het groot project. Dit alternatieve voorstel zou ik in het kader van deze rapportage aan Uw Kamer voorleggen (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 388, nr. 4).

Een alternatief voorstel sluit aan bij de afwegingen van Uw Kamer bij het benoemen van eengerelateerd geweld tot groot project. In de algemene toelichting bij de procedureregeling grote projecten heeft Uw Kamer immers aangegeven «indien aanwijzing tot groot project als een te zwaar middel wordt ervaren, staat de mogelijkheid open om toch zoveel mogelijk gebruik te maken van elementen van de regeling. In dat geval zou gesproken kunnen worden van een analoge of informele toepassing van (onderdelen van) de regeling» (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 247, nr. 1, blz. 10).

In de volgende paragrafen geef ik uitvoering aan mijn toezegging tijdens het algemeen overleg d.d. 4 april jl. door allereerst te beschrijven hoe de voortgangsrapportages worden opgebouwd en vervolgens aan te geven welke elementen uit de procedureregeling grote projecten in dit alternatieve voorstel voor een rapportage ontbreken.

4.2. Alternatieve voortgangsrapportage

4.2.1. Inleiding

In het algemeen overleg met de commissie voor Integratie heb ik aangegeven dat kabinet en Uw Kamer dezelfde wensen met betrekking tot de inhoud, de duidelijkheid die moet ontstaan over de genomen beleidsmaatregelen, de inzet en de uitkomsten ervan, de structurele informatievoorziening en de financiële investeringen delen.

Met de in mijn brief van 28 maart jl. (Tweede Kamer 2005–2006, 30 388, nr. 3) aangegeven inrichting van het programma en de Stuurgroep Eengerelateerd Geweld onder leiding van de Directeur-generaal Rechts-handhaving van het ministerie van Justitie is een prioritaire en gestructureerde aandacht voor de aanpak van eengerelateerd geweld geborgd.

Naar mijn mening biedt dit voorstel voor een alternatieve rapportage Uw Kamer alle informatie over het beleid met betrekking tot het tegengaan van eengerelateerd geweld zoals in het algemeen overleg d.d. 4 april jl. door de woordvoerders aan de orde is gesteld. Bij de inspanningen voor het tegengaan van eengerelateerd geweld gaat het om een samenspel van

beleid, van verantwoordelijkheid van gemeentelijke en private instellingen, van financiële uitkeringen etc. In de alternatieve rapportage zal deze integrale aanpak centraal staan. Dat betekent dat niet alleen naar het rijksbeleid wordt gekeken maar zeker ook naar de lokale aanpak. In die zin zal de alternatieve rapportage ook buiten de grenzen van de groot-project-status informatie bieden.

4.2.2. Opzet alternatieve voortgangsrapportage

De voortgangsrapportage zal de volgende opzet kennen. Centraal staan het beleidsprogramma, zoals dat in hoofdstuk 2 wordt beschreven, en een planningsdocument.

In het beschrijvende deel van de voortgangsrapportage zullen de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- algemene voortgang per onderdeel van de programmatische aanpak (zie ook paragraaf 2.3.);
- algemene voortgang per programmathema (maatschappelijke preventie, bescherming en strafrechtelijke aanpak);
- indicatie financiële middelen ten behoeve van het tegengaan van eengerelateerd geweld.

De beschrijving van de voortgang geeft op een geaggregeerd niveau weer hoe de doelstellingen van het programma worden bereikt. Vanzelfsprekend zal deze beschrijving zijn gebaseerd op de voortgang bij de afzonderlijke maatregelen die in het planningsdocument wordt beschreven (zie hieronder).

Eengerelateerd geweld is geen beleidsartikel in de zin van de «VBTB-systematiek». Dat betekent dat in de rijksbegroting niet in één oogopslag helder is welke financiële middelen aan het tegengaan van eengerelateerd geweld zijn toegekend. Evenmin is het tegengaan van eengerelateerd geweld een expliciet doel van uitgaven die onder de beleidsartikelen verantwoord worden. Daarmee kan niet volgens de «VBTB-systematiek» inzicht in de besteding van middelen uit de rijksbegroting worden gegeven, zoals ik al in de brief van 298 maart jl. heb aangegeven (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 388, nr. 3).

Het tegengaan van eengerelateerd geweld wordt bovendien niet uitsluitend vanuit de rijksbegroting gefinancierd. Dat betekent dat ook andere budgetten relevant zijn om inzicht te krijgen in de financiële component van het tegengaan van eengerelateerd geweld. Veelal gaat het hier om middelen die behoren tot de gemeentelijke begrotingen. Ook daar komt hetzelfde probleem voor als op de rijksbegroting: de middelen die worden ingezet bij het tegengaan van eengerelateerd geweld zijn niet direct inzichtelijk.

Om die reden wordt thans onderzocht hoe, rekening houdend met deze beperkingen en onzekerheden, een adequate indicatie kan worden gegeven van de omvang van financiële middelen die worden ingezet ten behoeve van het tegengaan van eengerelateerd geweld.

Het hierboven genoemde planningsdocument zal als bijlage bij toekomstige voortgangsrapportages worden gevoegd. Dit planningsdocument geeft een volledig overzicht van alle concrete stappen die worden gezet voor ontwikkeling en implementatie van beleidsmaatregelen met het bijbehorende tijdspad. Daarbij zal per beleidsmaatregel de volgende informatie worden gegeven:

- volgnummer;
- doelstelling van de maatregel;

- aanduiding te verrichten activiteiten / te leveren prestaties met een tijdplanning;
 - de stand van deze activiteiten / prestaties per vorige voortgangsrapportage (vanaf de eerstvolgende voortgangsrapportage);
 - de stand van deze activiteiten per voorliggende voortgangsrapportage;
 - toelichting op de voortgang.
- Deze wijze van rapporteren is gelijk aan die van de rapportage in het kader van het «Programma Veiligheid».

Aan Uw Kamer wordt gerapporteerd op 1 mei en 1 november.

4.3. Verschillen met een voortgangsrapportage in het kader van het groot project

Uw Kamer baseert zich in zijn besluit tot aanwijzing van eengerelateerd geweld tot groot project met betrekking tot de rapportage op de procedureregeling grote projecten en de aanwijzingen voor rapportage die hierin (en vooral in de bijlagen A, B en C) zijn neergelegd (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 247, nr. 1). Deze regeling stelt omvangrijke en gedetailleerde eisen aan de voortgangsrapportages. Deze eisen vloeien voort uit het gebruik van de groot-project-status voor projecten als investeringsprojecten, grote reorganisaties binnen de rijksdienst, privatiseringen, wetswijzigingen of nieuwe wetten met grote bestuurlijke / organisatorische consequenties. Het onderwerp «eengerelateerd geweld» is van een andere orde dan deze voorbeelden. De doeleinden die Uw Kamer noemt in zijn besluit tot aanwijzing van eengerelateerd geweld tot groot project, namelijk beleidssamenhang en inzicht in aard en omvang van de problematiek, zijn dan ook andere doeleinden dan gebruikelijk voor een groot project.

In het licht van de gedachtewisseling in het algemeen overleg met de commissie voor Integratie en de procedureregeling grote projecten kunnen de volgende eisen verbonden aan de groot-project-status worden benoemd die in de alternatieve rapportage niet (als zodanig) terugkomen:

- de doelstellingen van de beleidsmaatregelen worden weliswaar zo concreet mogelijk verwoord, maar niet bij alle beleidsmaatregelen is het mogelijk meetbare ijkpunten te benoemen of een «0-meting» te geven (Bijlage A, punt 2);
- de financiële middelen die worden aangewend (mede) ten behoeve van de aanpak van eengerelateerd geweld worden wel beschreven, maar een onderscheid naar investerings- / invoeringskosten en exploitatiekosten met een analyse van daaraan verbonden risico's zal bij beleidsmaatregelen niet of nauwelijks te realiseren zijn; een kostenbatenanalyse zal eveneens moeilijk te geven zijn (Bijlage A, punt 3);
- het karakter van beleidsmaatregelen verhoudt zich niet tot de mogelijkheid om de gevolgen van de uitvoering van het programma te vertalen naar prioriteitstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan of tot het maken van afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen (Bijlage A, punt 4);
- in het beleidsvormingsproces zal geen sprake zijn (geweest) van bij de voorbereiding daadwerkelijk onderzochte alternatieven inclusief financiële onderbouwing en risicoanalyses met een motivering waarom alternatieven zijn afgevallen (Bijlage A, punt 5);
- bij de totstandkoming van beleidsmaatregelen past geen accountantsrapport over bijvoorbeeld de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses of de toereikendheid van de organisatie die bij de voorbereiding functioneert (Bijlage A, punt 7)
- gezien de omvang van de toepasselijke financiële middelen ligt een tussentijdse rapportage in verband met (dreigende) kosten-

- overschrijdingen en de budgettaire consequenties hiervan niet voor de hand (Bijlage B, punt 2);
- gezien de omvang van de programmaorganisatie heeft een accountantsrapportage over de toereikendheid van de programmaorganisatie geen toegevoegde waarde (Bijlage B, punt 3);
 - gezien de omvang van de toepasselijke financiële middelen en het karakter van het programma en van de beleidsmaatregelen is onderbrenging in één begrotingsartikel niet aangewezen (Bijlage B, punt 5).

Deze opsomming geeft de markante verschillen aan. Uit de opsomming blijkt wel dat het hier gaat om aanzienlijke administratieve lasten die heel wel vermeden kunnen worden.

4.4. Conclusie

Met deze brief is een eerste basis gelegd voor een intensivering van de aanpak van eengerelateerd geweld. In de «november-rapportage» wordt een uitgebreid planningsdocument van het programma opgenomen.

Met de voorgestelde opzet voor een alternatieve voortgangsrapportage wordt Uw Kamer over alle aspecten van het tegengaan van eengerelateerd geweld geïnformeerd: voorbereiding en uitvoering van afzonderlijke beleidsmaatregelen, maatregelen gericht op samenhang van beleid, bestuurlijke maatregelen en een overzicht van de financiële middelen die worden ingezet bij het tegengaan van eengerelateerd geweld. Daarmee wordt mijns inziens tegemoet gekomen aan de wens van Uw Kamer om over dit beleid breed, diepgaand en met een vaste regelmaat geïnformeerd te worden. Tevens worden met deze alternatieve rapportage de administratieve lasten voor de betrokken ministeries én de betrokken veldorganisatie aanzienlijk beperkt. Zonder de eisen verbonden aan de groot-project-status zal veel vaker volstaan kunnen worden met al beschikbare informatie.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk