

Vergaderjaar 2011–2012

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2011

Vooraf

Met mijn brief van 13 januari jl.¹ heb ik, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, uw Kamer het onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld in Nederland gepresenteerd. In de beleidsreactie heb ik aangekondigd de daderaanpak bij geweld in huiselijke kring nog scherper aan te pakken, door expliciet aandacht te besteden aan de aanpak van recidiverende daders en aan de ernstigste categorie daders; de daders van het zogenaamde «intimate terrorism»². Recent uitgevoerde secundaire analyses op de resultaten van het onderzoek naar de aard en omvang hebben verdere verdieping aangebracht in de daderkenmerken (bijlage). Met deze brief informeer ik uw kamer, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, over de voorgenomen acties ten behoeve van de aanpak van daders van geweld in huiselijke kring.

Het terugdringen van geweld in huiselijke kring is een belangrijke doelstelling van dit kabinet. Diverse vormen van geweld vallen hieronder; (ex)partnergeweld, kindermishandeling, huwelijksdwang en eengerelateerd geweld, ouderenmishandeling en vrouwelijke genitale verminking. Het is een omvangrijk probleem, dat om een rijksbrede aanpak vraagt. Jaarlijks zijn tussen de 200 000 en 230 000 volwassenen slachtoffer van ernstig en veelvuldig huiselijk geweld en afgerond 1 miljoen volwassenen slachtoffer van incidenteel huiselijk geweld³. Daarnaast zijn naar schatting jaarlijks 119 000 kinderen slachtoffer van mishandeling.⁴ De bewindslieden van Veiligheid en Justitie (VenJ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) maken zich samen sterk voor de aanpak van geweld in huiselijke kring. De volgende pijlers staan hierbij centraal:

1. een gerichte aanpak van de *daders*;
2. het versterken van de positie van (potentiële) *slachtoffers* (preventie, signalering, opvang en nazorg);

¹ Kamerstukken II, 2010/11, nr. 28 345, nr. 109.

² Daders van «intimate terrorism» gaat het erom hun slachtoffers te domineren door controle en macht uit te oefenen met veelal eenrichtingsverkeer van ernstig geweld van man op vrouw.

³ Veen, H.C.J. van der, Bogaerts, S. (2010), *Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007–2010*, Den Haag: WODC.

Dit is exclusief het aantal slachtoffers van huwelijksdwang, achterlating en eengerelateerd geweld, waarvan het aantal onbekend is.

⁴ Alink, L., Ijzendoorn, R. van, Bakermans-Kranenburg, M., Pannebakker, F., Vogels, T., Euser, S. (2011), *Kindermishandeling in Nederland anno 2010. De tweede prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen (NPM-2010)*, Leiden: Casimir Publishers.

3. het doorbreken van *intergenerationele overdracht* van geweld in huiselijke kring.

Deze drie pijlers zijn richtinggevend voor dit kabinet en de te nemen maatregelen op dit terrein. Ik verwijs hierbij ook naar de brief van 19 oktober jl.¹ over geweld in huiselijke kring, waarin deze rijksbrede aanpak staat aangekondigd.

In deze brief geef ik nadere invulling aan pijler 1: de daderaanpak van geweld in huiselijke kring. Een stevige aanpak van de daders is een aanpak waarbij:

- *normstelling* plaatsvindt; geweld in huiselijke kring wordt *niet* getolereerd en dus gesanctioneerd;
- gericht gewerkt wordt aan *gedragsverandering*; sanctionering alleen is niet voldoende; om recidive te voorkomen moet de dader waar mogelijk een gedrags- of zorginterventie opgelegd krijgen;
- *het kind voorop staat*; zijn er kinderen betrokken als getuige of slachtoffer, dan is verscherpte aandacht en gerichte actie noodzakelijk.

Deze brief vormt de basis van de daderaanpak; voor het onderwerp kindermishandeling zijn nadere maatregelen nodig. Eind november kan uw Kamer het Actieplan aanpak kindermishandeling verwachten, waarin vanwege de extra kwetsbare positie van kinderen aanvullende maatregelen worden gepresenteerd.

Het strafrecht biedt de mogelijkheid voor een stevige daderaanpak, via het strafrecht kan immers dwang worden toegepast. Het huisverbod is daarnaast een goede maatregel voor de aanpak van de dader en het gezin, omdat een huisverbod altijd gepaard gaat met hulpverlening voor het hele gezin.

Hieronder presenteer ik de voorgenomen acties, die de komende tijd verder zullen worden uitgewerkt met de betrokken ketenpartners.

De daderaanpak in strafrechtelijke zin

De daderaanpak in strafrechtelijke zin bestaat uit de elementen wetgeving, aangifte/melding, opsporing/vervolgning en gedragsinterventies. Hieronder geef ik aan welke maatregelen ik, naast de bestaande, nodig acht.

A. Wetgeving

Er zijn diverse wettelijke mogelijkheden om daders van geweld in huiselijke kring aan te pakken, zoals gedragsaanwijzingen, afdoening door het Openbaar Ministerie (OM) en strafverzwaring.

Bijzondere vermelding verdient het *wetsvoorstel voorwaardelijke sancties*, dat op 1 april 2012 in werking treedt.² Een kernelement van het wetsvoorstel is het vastleggen van een lijst van bijzondere voorwaarden in de regelgeving, waaronder drie zorgvoorwaarden (klinische behandeling, ambulante behandeling en begeleid wonen) en gedragsbeïnvloedende voorwaarden (zoals deelname aan een gedragsinterventie). Op deze wijze wordt het opleggen van bijzondere voorwaarden gestimuleerd en kan in strafrechtelijk kader gericht gewerkt worden aan gedragsverandering. Indien de voorwaarden niet worden nageleefd kunnen het OM en de reclasseringsdienst, op basis van hun verantwoordelijkheden voor het toezicht, snel ingrijpen. Voor dit snelle ingrijpen creëert het wetsvoorstel een mogelijkheid.

B. Aangifte en meldingen

Het doen van melding of aangifte bij de politie, zowel door slachtoffers, vrienden, familieleden, buurtbewoners, als ook door professionals, vormt het startpunt van een strafrechtelijk traject en is daarom van groot belang.

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 28 345, nr. 115.

² Kamerstukken I, 2010/11, 32 319.

In mijn brief van 13 januari jl.¹ heb ik uw Kamer laten weten dat het meldingspercentage bij de politie sinds 1997 gestegen is van 12 naar 20%. Een goede ontwikkeling, maar blijvende aandacht hiervoor is noodzakelijk.

Er bestaan goede werkafspraken tussen de politie en de Steunpunten huiselijk geweld voor samenwerking na melding bij één van beide instanties. Daarnaast is recentelijk het protocol meldingen kindermishandeling gereed gekomen, waarmee ook goede afspraken tussen bureau jeugdzorg (incl. Advies- en Meldpunt Kindermishandeling), politie en OM zijn gemaakt bij meldingen van kindermishandeling. In combinatie met de komst van de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de meldplicht bij mishandeling gepleegd door professionals in instellingen, zal naar verwachting het aantal meldingen en aangiften de komende jaren nog verder stijgen. Op deze wijze wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Arib inzake het melden en doen van aangifte van seksueel misbruik². Tot slot zullen ook de voorlichtingscampagnes huiselijk geweld en kindermishandeling van eind dit jaar en volgend jaar zeer waarschijnlijk het aantal meldingen en aangiften doen stijgen.

C. Opsporing en vervolging

Geweld in huiselijk kring bevindt zich nog steeds in de taboesfeer, de aanpak ervan vraagt een zorgvuldige aanpak. Het is daarom nodig geacht een actief opsporings- en vervolgingsbeleid door de politie en OM noodzakelijk vast te stellen.

De richtlijnen voor opsporing en vervolging op het terrein van geweld in huiselijke kring zijn vastgelegd in een aantal Aanwijzingen van het OM³. Deze Aanwijzingen bieden het kader voor politie en OM om gestructureerd besluiten te nemen over de inzet van het strafrecht. Uitgangspunt in de aanwijzingen is dat de verdachte wordt vervolgd, bij voorkeur door een (deels voorwaardelijke) straf met een proeftijd en een bijzondere voorwaarde, al dan niet gecombineerd met een straat- of contactverbod. Om de opsporing en vervolging van geweld in huiselijke kring actief aan te scherpen presenteer ik drie pijlers met maatregelen.

1. Verbeterde bewijsvoering en dossiervorming

Het is niet altijd eenvoudig om een zaak in een strafrechtelijk traject te krijgen. Het betreft vaak 1-op-1 zaken (waarbij de verdachte ontkent en het lastig is om het bewijs rond te krijgen), waardoor de politie niet veel meer mogelijkheden heeft dan aanhouding van de verdachte en dossiervorming. Daarom ga ik inzetten op verbeterde bewijsvoering en dossiervorming in zaken van geweld in huiselijke kring. Alle mogelijkheden zullen hiertoe worden verkend; daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de inzet van forensisch onderzoek, intensiever buurtonderzoek en meer getuigenverhoor, al zal dit niet in elke zaak noodzakelijk en mogelijk zijn.

In het bijzonder voor zaken waar kinderen bij betrokken zijn acht ik extra inzet gewenst; als kinderen te maken krijgen met geweld in huiselijke kring, ook als zij alleen getuige daarvan zijn, gaat het immers om kindermishandeling. Hier sluit ik aan bij de door mij ingezette actie om extra capaciteit in te zetten op het opsporen van kinderporno. Ik zal deze nieuwe manier van werken, inclusief de gevolgen voor de capaciteit bij de ketenpartners, nader uitwerken met het OM, de reclassering en de politie. Dan zal duidelijk zijn op welke wijze en wanneer dit vorm krijgt in de praktijk. Ik ga ervan uit dat dit traject rond de zomer van 2012 afgerond kan zijn, waarna de implementatie kan starten.

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 28 345, nr. 109.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VI, nr. 37.

³ – Staatscourant, nr. 6462, Aanwijzing huiselijk Geweld en eengerelateerd geweld;
– Staatscourant, nr. 16597, Aanwijzing opsporing en vervolging inzake kindermishandeling;
– Staatscourant, nr. 19123, Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik.

2. Code rood

Zoals ik in mijn brief van 13 januari 2011 jl. al heb aangekondigd acht ik een verscherpte aanpak noodzakelijk voor recidiverende daders en daders van «intimate terrorism». Dit zijn immers de daders van de ernstigste vorm van geweld in huiselijke kring, die structureel geweld plegen. In verband met de ernst van de situatie wordt deze aanpak bestempeld met «code rood». Ik ga met een aantal veiligheidshuizen hiervoor een gerichte aanpak ontwikkelen, waarbij het zowel kan gaan om een verscherpte strafrechtelijke aanpak als het actiever inzetten van zorg. Er zal in pilotvorm gewerkt worden aan:

- het definiëren van groepen daders met «code rood». Naast recidiverende daders en plegers van intimate terrorism heb ik vanuit de uitvoeringspraktijk begrepen dat er meerdere groepen te bestempelen zijn met «code rood». Gedurende de pilot kunnen, indien gewenst, deze groepen worden meegenomen.
- het selecteren van deze zaken in de veiligheidshuizen;
- het ontwikkelen van een verscherpte aanpak voor deze zaken in de veiligheidshuizen. De pilots starten begin 2012 en lopen een jaar.

3. Monitoring

Het terugdringen van recidive is een belangrijke pijler van dit kabinet. Uit reclasseringsdata weten we dat ook plegers van geweld in huiselijke kring recidiveren, zowel voor delicten huiselijk geweld als ook voor andere delicten. Om zicht te houden op de recidive zal het WODC geweld in huiselijke kring opnemen in de recidivemonitor. De eerste resultaten zullen eind 2012 bekend zijn, waarna de ontwikkelingen periodiek gevolgd zullen worden.

D. Gedrags- en zorginterventies

Een sanctie gecombineerd met een gedrags- of zorginterventie is het uitgangspunt. Juist wanneer het gezinnen betreft, met kinderen als slachtoffer of getuige van het geweld, is het van belang om in strafrechtelijk kader gericht te werken aan gedragsverandering. Daarbij is een systeemgerichte aanpak (het erbij betrekken van het gezin) van belang. Ik meld u de volgende ontwikkelingen:

– gerichte screening

Het startpunt is een adequate en snelle screening van de problematiek om op basis daarvan een gerichte aanpak te kiezen. Sinds kort heeft de Reclassering een diagnostisch instrument tot haar beschikking, specifiek voor zaken van geweld in huiselijke kring. Dit is een gevalideerd instrument, waarmee gericht verschillende typen daders (waaronder daders van «intimate terrorism») kunnen worden onderscheiden en een inschatting gemaakt kan worden van de kans op recidive en de benodigde gedrags- of zorginterventies. Nog in 2011 start Reclassering Nederland pilots in twee regio's om de advisering op basis van dit diagnostisch instrument verder te verbeteren.

– interventies van hoge kwaliteit in strafrechtelijk kader

Na screening is een geschikte interventie de volgende stap. Er bestaan diverse mogelijkheden. In mijn brief van 13 januari jl. heb ik aangegeven dat er een gedragsinterventie voor daders van geweld in huiselijke kring in ontwikkeling is. Deze is echter niet erkend door de Erkeningscommissie Gedragsinterventies van Veiligheid en Justitie. Op dit moment wordt onderzocht welke andere opties mogelijk zijn.

Voor de doelgroep met een complexe, meervoudige problematiek (waaronder de plegers van «intimate terrorism») is veelal behandeling door middel van een zorgaanbod geïndiceerd. Sinds 2008 koopt het ministerie van Veiligheid en Justitie zelf zorg in voor justitiabelen met een zorgbehoefte. Hierdoor is beter dan voorheen voldoende en kwalitatief goed aanbod beschikbaar. Interventies voor daders van geweld in huiselijke kring worden bij een groot aantal zorgaanbieders ingekocht. Daarnaast geldt voor de «lichtere» zaken dat Reclassering Nederland op dit moment beschikt over een gedragstraining die in opdracht van het OM snel kan worden ingezet om escalatie te voorkomen. Tenslotte heb ik in mijn brief van 26 oktober jl. aan u aangegeven daders van geweld in huiselijke kring vaker onder elektronisch toezicht te willen stellen.

Bestuursrechtelijke aanpak van daders: het huisverbod

Bij brief van 14 februari jl.¹ heb ik u de procesevaluatie van het huisverbod gestuurd. Hieruit blijkt dat het huisverbod een uitdrukkelijk toegevoegde waarde heeft bij de aanpak van huiselijk geweld. De uitvoering is goed geworteld in de desbetreffende organisaties en de betrokken professionals zijn bovendien over het algemeen positief over de maatregel. Een belangrijk element is dat gedurende de tien dagen dat het huisverbod duurt, voor alle betrokkenen (inclusief de uithuisgeplaatste) een hulpverleningstraject wordt opgezet. Onlangs is gestart met de effectevaluatie, waarmee inzichtelijk zal worden of het huisverbod bijdraagt aan het verminderen van geweld in huiselijke kring. De resultaten hiervan zult u in 2014 ontvangen.

Een aandachtspunt bij het huisverbod is de handhaving ervan. Overtreding van het huisverbod is een misdrijf waarop maximaal twee jaar gevangenisstraf staat of een geldboete van de vierde categorie. Uit de procesevaluatie blijkt dat er veel meer huisverboden worden overtreden, dan dat er processen-verbaal door de politie worden opgemaakt. Het is belangrijk dat alle gevallen van overtreding worden gemeld. Door haar centrale positie in de keten van hulpverleningsinstanties heeft de gemeente hierin een belangrijke rol. Zoals ik heb aangekondigd in het verslag van het schriftelijk overleg van 23 juni jl.² heb ik hiervoor aandacht gevraagd bij de colleges van burgemeesters en wethouders door middel van een brief die op 20 juli jl. is verzonden. Daarnaast ontwerpt het OM een richtinggevend kader voor de aanpak van overtredingen van het huisverbod, zodat er in de strafrechtsketen meer consequent gehandeld wordt bij overtredingen. Nog in december 2011 is dit richtinggevend kader gereed.

Versterking van de positie van slachtoffers

Naast de daderaanpak is het versterken van de positie van slachtoffers, waaronder slachtoffers van geweld in huiselijke kring, een belangrijk uitgangspunt. Beide elementen hebben een prominente plaats in het Regeerakkoord. In mijn brief van 13 januari jl. heb ik aangegeven welke ontwikkelingen er op dit gebied gaande zijn. Naast de daar genoemde activiteiten zijn vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie de volgende resultaten behaald.

In verband met de Wet Versterking Positie Slachtoffers in het strafproces, op 1 januari 2011 in werking getreden, is een herziene Aanwijzing van het Openbaar Ministerie (OM) geschreven: de Aanwijzing slachtofferzorg. Met deze Aanwijzing worden politie en OM in detail geïnstrueerd over de manier van omgaan met slachtoffers ten tijde van het strafproces. Voor bepaalde groepen, waaronder slachtoffers van ernstige zeden- en

¹ Kamerstukken II, 2010–2011, 28 345, nr. 112.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 28 345, nr. 114.

gewelddelicten (bv. bij intieme terrorisme), geldt een meer persoonsgebonden aanpak.

Voorts kan ik u melden dat Slachtofferhulp Nederland per 1 maart is gestart met het bieden van juridische ondersteuning aan slachtoffers bij een huisverbod en dat een project is gestart, waarbij casemanagers worden ingezet bij ernstige gewelds- en zedenzaken.

Naast bovenstaande zal het kabinet de positie van slachtoffers, waaronder ook slachtoffers van geweld in huiselijke kring, verder versterken. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zal u hier apart over informeren.

Tot slot

Samengevat treft het kabinet ten behoeve van de dadergerichte aanpak de volgende maatregelen:

Maatregelen	Stand van zaken
Voorlichtingscampagnes	November 2011 en in 2012 (datum nog niet bekend)
Wetsvoorstel verplichte meldcode	Op 27-10-2011 naar de Tweede Kamer gestuurd
Wetsvoorstel voorwaardelijke sancties	Ligt ter behandeling in de Eerste Kamer
Verbeterde bewijsvoering en dossiervorming door geïntensiveerd opsporingsonderzoek	Kader gereed 1-8-2012, daarna implementatie
Een aangescherpte aanpak voor recidiverende daders en daders van «intimate terrorisme» ontwikkelen in de pilots «Code rood»	Start pilots 1-2-2012
Geweld in huiselijke kring opnemen in de recidivemonitor	In gang gezet
Databank interventies geweld in huiselijke kring	In gang gezet
Specifiek diagnostisch instrument reclassering voor geweld in huiselijke kring	Pilots starten in 2011
Gericht behandelaanbod in strafrechtelijk kader	In gang gezet
Effectevaluatie huisverbod	Gereed in 2014
OM-kader voor overtredingen van het huisverbod	December 2011 gereed
Juridische ondersteuning slachtoffers huisverbod	In gang gezet

Recentelijk heeft uw Kamer de beleidsevaluatie «landelijk beleid huiselijk geweld 2002–2011»¹ ontvangen. Sinds 2002 is er veel in gang gezet voor de aanpak van deze ernstige en omvangrijke problematiek: geweld in huiselijke kring. Tegelijkertijd geeft het onderzoek naar de aard en omvang van deze problematiek aan dat we er nog niet zijn. Blijvende aandacht van mij en mijn collega's van VWS, OCW en BZK is nodig om de bestaande aanpak verder te versterken en aan te scherpen. De in deze brief gepresenteerde acties gericht op de daderaanpak van geweld in huiselijke kring, vormen een goede aanvulling op het bestaande arsenaal aan mogelijkheden voor een stevige en gerichte aanpak van daders.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 28 345, nr. 115.