

Vergaderjaar 2004–2005

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2005

Via het stenogram van de regeling van werkzaamheden van 22 februari jl. (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 50, blz. 3216) vraagt u ons om schriftelijke antwoorden op vragen die zijn gesteld bij de overleggen van 10 februari jl. over eerwraak en bedreigde vrouwen in de opvang. Ten aanzien van de informatie die wij op de korte termijn hebben toegezegd, voldoen wij graag aan dat verzoek.

Tijdens het overleg is uitvoerig gesproken over initiatieven die thans zijn genomen, en met name het casusonderzoek en een pilotproject van de politie Haaglanden in samenwerking met de politie Zuid-Holland-Zuid. Deze initiatieven bieden naar onze mening waardevolle aanknopingspunten voor de versterking van de aanpak van eerwraak. De uitkomsten van het casusonderzoek en een eerste rapportage van de politie worden eind deze maand verwacht.

In antwoord op een aantal vragen die uw Kamer heeft gesteld, hebben wij aangegeven in de beantwoording de uitkomsten van die initiatieven te willen betrekken. Wij hebben in het overleg toegezegd uw Kamer hierover in juni 2005 te informeren. Het gaat hierbij onder meer over de mogelijkheid van operationele diensten als de politie om sturend te handelen in de richting van naaste betrokkenen als sprake is van een situatie waar eerwraak dreigt, en de wenselijkheid in dat kader aanvullende maatregelen te treffen. Ook de wijze waarop kennis bij en aansturing van de hulpverlening, de politie en het openbaar ministerie kan worden verbeterd, zullen wij hierbij betrekken. Daarnaast heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor privacywetgeving en risico's ten aanzien van de geheimhouding van de verblijfplaats van het slachtoffer. Indien het casusonderzoek, de pilot of anderszins verkregen informatie hier concrete aandachtspunten opleveren, zullen wij hierop uiteraard terugkomen in de brief die wij voor 1 juni 2005 hebben toegezegd.

In de overleggen is gesproken over de bescherming van vrouwen in de vrouwenopvang die worden bedreigd, onder andere vanwege eerwraak,

en mogelijkheden van beschermde opvang. Daarnaast hebben wij toegezegd u schriftelijk informatie te doen toekomen over mogelijkheden die het strafrecht biedt om tegen eerwraak op te treden. Met deze brief bieden wij u met name op deze punten nadere informatie.

1. bescherming van vrouwen

Belangrijkste punt van zorg van zowel uw kant als onze kant betreft de bescherming van de bedreigde vrouwen in de opvang. Naar aanleiding van berichten over vrouwen die ook in de opvang nog in een situatie van bedreiging verkeren, heeft op 31 januari een eerste gesprek plaatsgehad met de Federatie Opvang. Hierbij is onder meer gesproken over de veiligheid van vrouwen in de opvang en de samenwerking met de politie. De Federatie Opvang gaf daarbij aan – wij meldden dit reeds in het Algemeen Overleg – dat de vrouwenopvang zelf maatregelen aan het nemen is om de veiligheid van cliënten in de opvang te vergroten.

In het overleg van 10 februari hebben wij u toegezegd de motie van mevrouw Sterk, in vervolg op de motie Hirsi Ali/Bakker, uit te voeren en op korte termijn wederom met de Federatie Opvang te spreken. Uit het eerste gesprek en daarop volgende contacten met de Federatie Opvang naar aanleiding van het Algemeen Overleg, was gebleken dat de Federatie Opvang nog onvoldoende inzicht had in de maatregelen die in het kader van de beveiliging van deze vrouwen getroffen zijn, dan wel genomen hadden kunnen worden. Daarom hebben wij de Federatie Opvang middels een aantal concrete vragen om nadere informatie gevraagd. Over de bevindingen van de Federatie Opvang vindt op 4 maart een nader gesprek plaats.

Intussen kan de vrouwenopvang rekenen op de nodige bescherming. Bij de Federatie Opvang is bekend dat van eventuele noodsituaties die zich in de tussentijd voordoen, direct bericht bij ons kan worden gedaan. Ook hebben wij bij de politie aandacht gevraagd voor veiligheidsproblemen die zich kunnen voordoen bij vrouwen in de opvang. Via een brief aan de korpschefs hebben wij aan alle politieregio's gevraagd alert te zijn op signalen over bedreigingen aan het adres van vrouwen die in de vrouwenopvang verblijven, en met de vrouwenopvang noodzakelijke maatregelen in het kader van de beveiliging van deze vrouwen te bespreken. Over de uitkomsten van het gesprek en afspraken die wij met de Federatie Opvang maken, zullen wij u uiteraard informeren.

Daarnaast is gesproken over opvangplaatsen waar bescherming kan worden geboden en over de beschikbaarstelling van financiële middelen voor de vrouwenopvang. Na overleg met de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kunnen wij u hierover het volgende berichten:

- *Aantal opvanglocaties en/of plaatsen waar goede bescherming kan worden geboden*

Capaciteit vrouwenopvang in plaatsen in 2003¹

1. 24-uurs kortdurende crisisopvang;	198
2. 24-uurs woonvoorziening met 24-uurs begeleiding	979
3. 24-uurs woonvoorziening met partiele begeleiding	883
4. Begeleid wonen of woonbegeleiding	428
Totaal	2501

In het algemeen geldt dat van deze voorzieningen wel de gemeente van vestiging bekend is, maar niet het adres. Dit is niet het geval bij een deel van de voorzieningen in categorie 2, die bestemd zijn voor bijvoorbeeld de opvang van tienermoeders. In alle gevallen geldt dat vrouwen anoniem kunnen worden opgevangen, dat wil zeggen dat het

¹ Opgave Federatie Opvang.

verblijf niet aan derden bekend wordt gemaakt. Verder wordt een stringent voordeur- en sleutelbeleid gevoerd en zijn er meestal afspraken met de politie voor frequent toezicht. Bij de Federatie Opvang zijn rond de 15 safe-houses bekend, dat zijn gewone woningen met directe contactmogelijkheden met de politie.

- *Financiële middelen voor de vrouwenopvang in miljoenen euro's*

2005	2006	2007 e.v.
47,8	49,0	49,8

In deze bedragen zijn de extra middelen begrepen die met ingang van 2004 beschikbaar zijn om de opvangmogelijkheden van vrouwen (en eventuele kinderen) in ernstig bedreigende omstandigheden te vergroten. Het gaat om een naar 2007 oplopend bedrag van € 4 mln., dat structureel beschikbaar blijft.

- *Gevolgen voor de financiering van de beoogde Wet Maatschappelijke Ondersteuning en van de afspraken in het kader van GSB III.*

In de systematiek van de specifieke uitkering op basis van de Welzijnswet is vastgelegd dat de middelen besteed dienen te worden aan de opvang van vrouwen (en hun eventuele kinderen) die vanwege geweld of andere problemen niet meer thuis kunnen blijven. Bij de inzet van de extra middelen in 2004 is aan de betreffende centrumgemeenten met nadruk gesteld voor welk doel deze extra middelen beschikbaar worden gesteld (extra opvang van bedreigde vrouwen). Een plaatsings- en bekostigingsverplichting past niet in het decentrale systeem dat we nu en in de toekomst hebben voor de vrouwenopvang. Aan de besteding van de uitkering kunnen geen verdere voorwaarden worden gesteld. En dat lijkt ook niet nodig te zijn. Uit het verleden blijkt dat centrumgemeenten een ophoging van de uitkering in het algemeen inzetten voor het doel waarvoor de extra middelen door het Rijk zijn vrijgemaakt.

In de Wet op de maatschappelijke ondersteuning wordt hetzelfde voor de vrouwenopvang geregeld als op dit moment in de Welzijnswet. Dat wil zeggen: het systeem van een specifieke uitkering voor centrumgemeenten blijft gehandhaafd, evenals de voorwaarden van landelijke toegankelijkheid, overleg met regiogemeenten en een registratieverplichting.

In de beoogde Wet op de maatschappelijke ondersteuning wordt voor de vrouwenopvang zelfs een uitzondering gemaakt. Krijgen gemeenten straks een algemene uitkering voor de andere taken, voor de vrouwenopvang blijft dat een specifieke uitkering, alleen aan vrouwenopvang te besteden.

Voor 25 van de 35 centrumgemeenten geldt met ingang van 2005 het GSB III-kader. In het besluit Brede Doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid zijn dezelfde bepalingen opgenomen als in de Welzijnswet en straks in de WMO. De financiële middelen voor de vrouwenopvang maken onderdeel uit van de Brede Doeluitkering Sociale integratie en Veiligheid. Ingevolge de GSB-systematiek zijn hierbij de middelen voor de vrouwenopvang niet specifiek geoormerkt. Ze mogen binnen het doel van de brede doeluitkering ingezet worden. Met de vorming van deze brede doeluitkeringen heeft de Kamer ingestemd.

Wel zijn er over de besteding van de extra middelen voor de vrouwenopvang afspraken gemaakt teneinde de landelijk toegankelijke opvangmogelijkheden van ernstig bedreigde vrouwen te vergroten. Er ligt per stad een prestatieafpraak die in een convenant wordt opgenomen. Gevraagd naar de afspraken met de centrumgemeenten over beste-

ding van de middelen, onder andere ten aanzien van extra plaatsen en veiligheid kan worden gemeld dat sommige steden de opvangcapaciteit uitbreiden. Weer andere steden richten extra ambulante trajecten in om opname uit de eigen regio te voorkomen ten gunste van de landelijke toegankelijke opvangcapaciteit voor vrouwen die een plaats elders nodig hebben uit veiligheidsoverwegingen. Uit de overzichten van de steden die ten grondslag liggen aan deze prestatieafspraken blijkt dat de reeds bestaande opvangcapaciteit gehandhaafd blijft en, ofwel wordt uitgebreid met opvangplaatsen, ofwel met ambulante trajecten. Door middel van prestatieafspraken die zijn gemaakt ten aanzien van de vrouwenopvang zal de besteding van de middelen worden gemonitord.

Daarnaast is de vraag gesteld hoe de financiering van de opvang is geregeld indien zich in de opvang illegale vrouwen bevinden. Met betrekking hiertoe is tijdens het Algemeen Overleg aangegeven dat een uitkering wordt verstrekt, waarbij de verblijfsstatus van de vrouwen niet van belang is. Besteding wordt alleen getoetst op rechtmatigheid: is de uitkering ingezet voor het doel van de uitkering. Hetgeen tijdens het Algemeen Overleg hierover is aangegeven bevestigen wij derhalve hierbij.

Het is niet mogelijk u te berichten hoeveel vreemdelingen de laatste jaren een verblijfsvergunning asiel is verleend vanwege eerwraak. In het registratiesysteem van de IND wordt namelijk alleen geregistreerd op welke grond van artikel 29 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend. Nadere differentiatie van die gronden, bijvoorbeeld die van eerwraak, vindt daarbij niet plaats. Op basis van de zogenoemde b-grond van artikel 29, lid 1, Vw 2000, zijn er in 2004 665 verblijfsvergunningen asiel verleend. Artikel 29, lid 1, onder b, Vw 2000 ziet op de groep asielzoekers die aannemelijk hebben gemaakt bij terugkeer naar het land van herkomst het slachtoffer te worden van een schending van artikel 3 EVRM. Eerwraak wordt onder de b-grond geschaard. Onderscheid naar geslacht wordt evenmin gemaakt. Overigens kunnen ook mannen slachtoffer zijn van eerwraak.

2. Het wettelijke kader

Delicten die uit eerwraak worden begaan behoren tot de ernstigste die wij kennen. In het overleg is gewezen op bijzondere omstandigheden die zich bij eerwraaksituaties kunnen voordoen, zoals betrokkenheid van familieleden en ernstige vormen van dreiging.

Gewoonlijk zijn het levensdelicten of andere ernstige strafbare feiten als wederrechtelijke vrijheidsberoving of zware mishandeling. Is bij mishandeling een zuster of dochter het slachtoffer, dan geldt dit als een strafverzwarende omstandigheid. In dat geval wordt de maximale gevangenisstraf met een derde verhoogd. Dat geldt dus ook als de mishandeling uit eerwraak is begaan.

Daarbij kan al strafrechtelijk worden opgetreden op het moment dat gevreesd moet worden voor een dergelijke ernstig delict met eerwraak als motief. Bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht of met zware mishandeling is strafbaar (artikel 285 Sr) en is een misdrijf waarbij voorlopige hechtenis kan worden toegepast. Als de potentiële dader opzettelijk voorwerpen voorhanden heeft, een wapen bijvoorbeeld, dat bestemd is tot het begaan van een misdrijf uit eerwraak, kan hij strafrechtelijk vervolgd worden voor strafbare voorbereiding (artikel 46 Sr). Als iemand probeert om een ander te bewegen een misdrijf uit eerwraak te begaan, kan hij enkel op grond van dat feit voor de strafrechter worden gebracht en kan hem een zware straf worden opgelegd (artikel 46a Sr). Als een vader zijn zoon probeert over te halen diens zus te vermoorden, geldt hetzelfde.

Wordt daadwerkelijk een moord of een poging daartoe met eerwraak als motief gepleegd, dan kunnen behalve de dader ook andere betrokken familieleden in veel gevallen strafrechtelijk worden vervolgd. Als een broer het misdrijf in nauwe samenwerking met zijn vader heeft gepleegd, is van medeplegen sprake. Heeft een vader zijn zoon door misbruik van zijn ouderlijk gezag tot zijn misdrijf gebracht, dan is hij schuldig aan uitlokking. Uitlokkers en medeplegers riskeren dezelfde straf als de pleger, bij moord derhalve levenslang. En het maakt daarbij niet uit of de pleger, de zoon, minderjarig is of niet.

Als familieleden een minder centrale rol bij het beramen, voorbereiden en plegen van het misdrijf hebben gespeeld, maar bijvoorbeeld wel inlichtingen of middelen hebben verschaft die van belang waren, kunnen zij als medeplichtigen worden vervolgd. Daarop staat maximaal vijftien jaar gevangenisstraf. Te denken valt aan het verraden van de schuilplaats van het slachtoffer, of aan het ter beschikking stellen van een wapen.

In geval van verdenking van al deze delicten, dus ook al bij de bedreiging met eerwraak, kunnen alle verdachten buiten heterdaad worden aangehouden en in verzekering worden gesteld. In deze gevallen kunnen verder bijzondere opsporingsmethoden worden toegepast, zoals stelselmatige observatie, het stelselmatig inwinnen van informatie bij derden, het opnemen van vertrouwelijke communicatie met in de woning geplaatste apparatuur, alsmede de telefoontap.

Wij wijzen erop dat de politie de mogelijkheid heeft om familieleden op het politiebureau op te roepen in de situatie dat de politie nog geen concrete verdenking van eerwraak heeft. De politie heeft, in geval er een risico is dat mogelijk eerwraak dreigt, de bevoegdheid om familieleden op het politiebureau uit te nodigen voor een gesprek. Deze familieleden kunnen dat verzoek naast zich neerleggen. Maar ze weten dan wel, dat de politie hen in de gaten heeft. Dat zal druk op hen leggen om toch te verschijnen. Het onderwerp kan in zo'n gesprek bespreekbaar worden gemaakt. De politie kan ook zelf bij de familie op bezoek gaan om een en ander te bespreken. De familieleden kunnen de politie de toegang weigeren, maar ook in dat geval is hun al een duidelijke boodschap gegeven. Wij willen toezeggen te stimuleren dat de politie van deze bevoegdheden gebruik maakt als er aanwijzingen zijn dat mogelijk eerwraak zal worden gepleegd.

Een algemene plicht voor burgers om op het politiebureau te verschijnen bestaat op dit moment niet. Wij weten ook niet of die bij een dreiging van eerwraak, los van verdere strafvorderlijke bevoegdheden, veel zou toevoegen. Veel sprekers hebben tijdens het Algemeen Overleg aangegeven, dat de betrokkenen vaak goed op de hoogte zijn van het Nederlandse strafrecht. Dat is de reden waarom zij dikwijls minderjarigen belasten met het uitvoeren van de eerwraak. Zij zullen het ook gauw door hebben als aan een verplicht gesprek op het bureau toch geen vervolg kan worden gegeven. In die situatie zou alleen nog de mogelijkheid resteren, een strafvervolgning tegen de betrokkene in te stellen wegens zijn weigering om op het bureau te verschijnen. Wij verwachten niet dat dit een toegevoegde waarde zou hebben bij de aanpak die wij met betrekking tot eerwraak voorstaan.

Strafvorderlijke bevoegdheden bestaan uiteraard wel als op de familieleden een verdenking rust, bijvoorbeeld inzake bedreiging met de dood. Dan kunnen ze bijvoorbeeld worden aangehouden voor een verhoor. Een gesprek onder een zekere dwang kan in die situatie wel plaatsvinden. Het gesprek hangt in dat geval niet in de lucht: de strafvervolgning loopt. Wij zullen bezien wat dat voor mogelijkheden biedt.

Graag zetten wij in de al aangekondigde zomerbrief, mede aan de hand van de uitkomsten van het casusonderzoek, uiteen welke bevoegdheden de politie in de preventieve sfeer heeft, en op welke wijze wij voornemens zijn het gebruik van deze bevoegdheden te bevorderen.

Een laatste punt betreft het onderbrengen van minderjarigen onder het volwassenstrafrecht. Artikel 77b Sr maakt het al mogelijk dat 16- tot 18-jarigen worden veroordeeld tot straffen voor meerderjarigen, indien de rechter daartoe grond vindt in de ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Op grond van deze bepaling is bijvoorbeeld Murat D. door de Rechtbank en het Gerechtshof veroordeeld tot een straf voor meerderjarigen.

In het Algemeen Overleg is de vraag gesteld hoe de in het strafrechtsproces wordt omgegaan met eegerelateerd geweld, en dan in het bijzonder het verweer dat dit onderdeel vormt van de cultuur van de verdachte, en in hoeverre dit een rol speelt bij de bepaling van de straf en strafmaat. Een eerste inventarisatie via rechtspraak.nl leverde in de periode 2000–2004 16 uitspraken op, waarin eegerelateerd geweld in het vonnis of arrest aan de orde is geweest. De casusstudie van het COT zal naar verwachting nader inzicht bieden in de omgang met eerwraak in het strafrecht. Op grond van die uitkomsten zal worden besloten of en, zo ja, op welke vragen een nadere analyse nodig is.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie a.i.,
J. P. H. Donner

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner