

Vergaderjaar 2011–2012

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 124

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2012

In het Algemeen Overleg op 9 februari jl. (Kamerstuk 28 345, nr. 120) heeft uw Kamer gevraagd om een overzicht van de samenhang van de activiteiten van het kabinet met betrekking tot de aanpak van geweld in huiselijke kring. Mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bied ik u hierbij dat overzicht aan.

1. Inleiding

Aanpak geweld in huiselijke kring

Sinds 2002 wordt er landelijk beleid gevoerd om geweld in huiselijke kring tegen te gaan.

Het doel van het beleid is en blijft: het verminderen van de ernst en omvang van geweld in huiselijke kring. Door de jaren heen verschoven de accenten in het beleid van bewustwording, normstelling en ketensamenwerking naar doelen op het niveau van slachtoffers en daders. Er is een veelvoud aan maatregelen getroffen.

In de afgelopen jaren is er veel bereikt om geweld in huiselijke kring tegen te gaan. Er is sprake van een landelijk gecoördineerde aanpak van geweld in huiselijke kring. Er bestaat bij alle gemeenten een lokale infrastructuur om een integrale aanpak van de problematiek mogelijk te maken. Er wordt door organisaties goed samengewerkt; ketensamenwerking is tot stand gekomen. Het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is ingediend bij de Tweede Kamer en de toolkit voor de implementatie van de meldcode is gereed. Ook hebben de (vrouwen) opvang en de steunpunten huiselijk geweld een professionaliseringsslag doorgemaakt.

Met betrekking tot de straf- en bestuursrechtelijke aanpak is het aantoonbaar gelukt om geweld in huiselijke kring bij de ketenpartners op de agenda te krijgen. Er zijn OM-aanwijzingen voor opsporing- en

vervolgving opgesteld, het strafmaximum is verhoogd, geweld in huiselijke kringzaken hebben een plek in de veiligheidshuizen, de politie voert specifiek beleid t.a.v. geweld in huiselijke kring en houdt vaker verdachten aan. De Wet tijdelijk huisverbod biedt de mogelijkheid om bestuursrechtelijk in te grijpen in crisissituaties, het huisverbod wordt vaker opgelegd dan vooraf werd verwacht en de benodigde samenwerking tussen ketenpartners bij het huisverbod verloopt goed. Dat zijn belangrijke resultaten.

Aard en omvang van de problematiek

Ook al is er veel bereikt om geweld in huiselijke kring tegen te gaan, verdere aanscherping is noodzakelijk om deze problematiek terug te dringen. Immers: jaarlijks worden rond de 220 000 volwassenen slachtoffer van ernstig en structureel geweld in huiselijke kring, terwijl ca. 1 mln. volwassenen slachtoffer zijn van incidenteel geweld in huiselijke kring.¹ Er zijn grote verschillen tussen mannen en vrouwen ten aanzien van de aard van het huiselijk geweld. Ruim twee derde van het evident huiselijk geweld is gepleegd door partners of ex-partners. Vrouwen zijn in de meeste gevallen slachtoffer. Dit gaat vaak samen met een proces van intimidatie, dreiging en controle door de (ex)partner richting de vrouw. Vrouwen zijn ook veel vaker slachtoffer van seksueel geweld dan mannen. Machtverschillen, ongelijkheid en stereotiepe opvattingen over de rol van mannen en vrouwen liggen hier aan ten grondslag. Mannen worden vaker slachtoffer van geweld dat gepleegd wordt door een broer of een andere mannelijke persoon in de huiselijke kring. Ouders die zelf mishandeld zijn, mishandelen ook vaak hun eigen kinderen. Er zijn naar schatting 119 000 kinderen slachtoffer van mishandeling². Zolang de aandacht voor geweld in huiselijke kring nog toeneemt, zullen meer zaken in beeld komen, waardoor de cijfers niet zullen dalen. Dat de meldingsbereidheid bij professionals en omstanders behoorlijk is gestegen duidt erop dat het onderwerp langzamerhand uit de taboesfeer begint te komen, en dat is grote winst. Bij de politie zien we sinds 1997 een toename van het meldingspercentage van 12 naar 20%. Bij het AMK zien we een jaarlijkse toename van het aantal contacten. In 2010 is 62 000 keer contact opgenomen voor advies of het doen van een melding. Een krachtige aanpak van deze omvangrijke problematiek is en blijft echter noodzakelijk, waarbij ook nadrukkelijk aandacht is voor preventie en de intergenerationele overdracht van geweld.

Definities

GIA en geweld in huiselijke kring

Er zijn verschillende vormen van geweld die zich kenmerken door de afhankelijkheidsrelatie tussen dader en slachtoffer; het brede begrip voor deze geweldsvormen is geweld in afhankelijkheidsrelaties (GIA). Binnen GIA is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende kringen waarbinnen dit voorkomt:

- geweld in huiselijke kring
- geweld in professionele settings
- geweld in de vrijwillige sector.

¹ Veen, H.C.J. van der, Bogaerts, S. (2010), *Geweld in huiselijke kring in Nederland. Overkoepelend synthesesrapport van het vangst-hervangst- slachtoffer- dn daderonderzoek 2007–2010*. Den Haag: WODC.

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

² Alink, L., IJzendoorn, R. van, Bakermans-Kranenburg, M., Pannebakker, F., Vogels, T., Euser, S. (augustus 2011), *Kindermishandeling in Nederland anno 2010. De Tweede Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen (NPM-2010)*, Leiden attachment research program & TNO child health, Leiden: Casimir Publishers.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Geweld in afhankelijkheidsrelaties

<p>Geweld in: huiselijke kring onder meer: - partnergeweld - ouderenmishandeling - eergelateerd geweld - huwelijksdwang en achterlating - kindermishandeling (incl. seksueel misbruik en vrouwelijke genitale verminking)</p>	<p>Geweld in: professionele settings onder meer: - ouderenmishandeling - kindermishandeling (incl. seksueel misbruik) - misbruik van mensen met een beperking</p>	<p>Geweld in: vrijwillige sector onder meer: - ouderenmishandeling - kindermishandeling (incl. seksueel misbruik)</p>
--	--	--

Waar in het verleden de nadruk sterk heeft gelegen op de huiselijke kring zien we dat op dit moment geweld in afhankelijkheidsrelaties dat zich in *professionele setting* voordoet meer op de voorgrond staat. Het gaat hier in het bijzonder om seksueel misbruik van kinderen in professionele settings, zoals op dit moment ook onderzocht wordt door de commissie Samson (eindrapport voorzien in oktober 2012), het onderzoek van commissie Gunning en ouderenmishandeling. Groepen die vanwege benodigde zorg extra afhankelijk zijn van derden.

Tot slot is de *vrijwillige sector* van belang, omdat ouderen en kinderen veel met deze sector te maken hebben (bijvoorbeeld sportclubs, scouting, kerkelijke instanties. Dat dit kan leiden tot extra kwetsbaarheid blijkt uit het rapport van de Commissie Deetman (december 2011).

Geconstateerd moet worden dat bepaalde geweldsvormen zich in meerdere kringen voordoen. Het betreft vooral de vormen: kindermishandeling (inclusief seksueel misbruik) en ouderenmishandeling. Deze komen zowel in huiselijke kring als in professionele setting voor. Dit geldt ook voor geweld tegen mensen met een beperking.

Over de brede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties (incl. commissie Samson) komt de staatssecretaris van VWS mede namens de minister van VenJ in het najaar van dit jaar met een voortgangsrapportage. Dit sluit aan bij de wens van de Kamer om één rapportage te ontvangen, om versnippering te voorkomen.

Dit document betreft, conform het verzoek van uw Kamer, alleen een overzicht van de samenhang van de activiteiten van het kabinet met betrekking tot de aanpak van geweld in huiselijke kring.

2. Aanpak van geweld in huiselijke kring door het Rijk

Rijksbrede aanpak: meer bundeling

Eind 2010 is het plan van aanpak geweld in huiselijke kring «De volgende fase» afgerond. Ook andere programma's op het terrein van geweld in huiselijke kring liepen eind 2010 af: het beleidsprogramma Eergelateerd geweld en het Actieplan aanpak kindermishandeling. Het programma Beschermd en Weerbaar liep eind 2011 af.

In vervolg op deze programma's is besloten om rijksbreed, nog meer dan al gebeurde, gebundeld aan deze onderwerpen te gaan werken onder de noemer: geweld in huiselijke kring. Een rijksbrede aanpak gericht op *alle* vormen van geweld in huiselijke kring, zoals partnergeweld, kindermis-

handeling, huwelijksdwang en eegerelateerd geweld, ouderenmishandeling en vrouwelijke genitale verminking.

Op 24 oktober 2011 is deze rijksbrede aanpak geweld in huiselijke kring aan de Tweede Kamer aangekondigd, in de brief waarbij de evaluatie van het landelijk beleid sinds 2002 werd aangeboden.¹ Inhoudelijk zijn daarbij de drie centrale pijlers benoemd die de kapstok vormen voor de maatregelen die het kabinet treft op het terrein van geweld in huiselijke kring:

- een gerichte aanpak van de daders;
- het versterken van de positie van (potentiële) slachtoffers (preventie, signaleren, opvang en nazorg);
- het doorbreken van intergenerationele overdracht van geweld in huiselijke kring.

De afgelopen tijd heeft het kabinet diverse brieven aan de Tweede Kamer gestuurd:

- Beleidsevaluatie «Landelijk beleid huiselijk geweld. Theoriegestuurde evaluatie periode 2002–2011» (VenJ en VWS, 24 oktober 2011)²;
- Brief daderaanpak (VenJ, 21 november 2011)³;
- Brief Geweld in afhankelijkheidsrelaties (VWS, 14 december 2011)⁴;
- Actieplan aanpak kindermishandeling 2012–2016 «Kinderen veilig» (VWS en VenJ, 28 november 2011)⁵;
- Actieplan «Ouderen in veilige handen» (VWS, mede namens VenJ, 30 maart 2011)⁶;
- Brief Beperkt Weerbaar over misbruik van mensen met een beperking (VWS, 7 februari 2012)⁷;
- Kamerbrief voortgang van het emancipatiebeleid 2011–2015 (OCW, 25 november 2011)⁸ en Hoofdlijnenbrief emancipatiebeleid: vrouwen en homo-emancipatie (OCW, 8 april 2011).
- Het Plan van aanpak preventie huwelijksdwang (BZK, mede namens OCW en VWS, 3 juli 2012).

In deze brieven zijn de activiteiten gepresenteerd die het kabinet neemt om geweld in huiselijke kring verder aan te pakken, ter invulling van de genoemde pijlers. Geconcludeerd kan worden dat op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties (waaronder geweld in huiselijke kring ook valt) in de afgelopen periode veel is bereikt. De staatssecretaris van VWS bijvoorbeeld heeft op verschillende terreinen goede voortgang geboekt. In het kader van haar beleid gaan de gemeenten aan de slag om te komen tot een regiovisie «Geweld in huiselijke kring», waarmee de ketenaanpak op lokaal niveau wordt versterkt en geborgd. Ook heeft zij vanaf 2012 structureel € 14 miljoen extra uitgetrokken voor de centrumgemeenten vrouwenopvang, onder andere bestemd voor hulpverlening na een tijdelijk huisverbod, de versterking van steunpunten huiselijk geweld en de aanpak van ouderenmishandeling (zie verder onder paragraaf 3).

Verantwoordelijkheden rijksbreed

Er zijn meerdere departementen betrokken bij de aanpak van geweld in huiselijke kring. De twee departementen met de grootste verantwoordelijkheden op dit terrein zijn het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (VenJ). VenJ vanwege de verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke aanpak van daders, de positie van slachtoffers van strafbare feiten, de inzet van het huisverbod en de jeugdbescherming.

VWS vanwege de verantwoordelijkheid voor het voorkomen en signaleren van geweld in huiselijke kring en de opvang van en hulpverlening en nazorg aan slachtoffers.

¹ TK, 2011–2012, 28 345, nr. 115.

² Idem.

³ TK, 2011–2012, 28 345, nr. 116.

⁴ TK, 2011–2012, 28 345, nr. 117.

⁵ TK, 2011–2012, 31 015, nr. 69.

⁶ TK, 2011–2012, 29 389, nr. 30.

⁷ TK, 2011–2012, 24 170, nr. 128.

⁸ TK, 2011–2012, 30 420, nr. 160.

Andere betrokken departementen zijn:

- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK): de preventie van huwelijksdwang, en
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW): het voorkomen en signaleren van geweld in huiselijke kring in het onderwijs en het vergroten van de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren en de eigen kracht van slachtoffers van partnergeweld (emancipatie).

3. Afstemming tussen de departementen

Er is sprake van raakvlakken tussen diverse onderdelen en hier en daar dreigt overlap. Om die reden voeren de betrokken departementen regelmatig overleg en stemmen zij hun activiteiten op elkaar af; zoveel mogelijk voeren zij die gezamenlijk uit. Ook de doelgroepen van de activiteiten (gemeenten, scholen, professionals) worden waar nodig en mogelijk gezamenlijk benaderd.

De belangrijkste onderwerpen waarop wordt samengewerkt zijn:

Publiekscampagne (VWS en VenJ)

Vanaf 2007 voeren de ministeries van VenJ en VWS in samenwerking met de Steunpunten Huiselijk Geweld de publiekscampagne huiselijk geweld «Nu is het genoeg», die vooral gericht was op bewustwording van de problematiek. Met betrekking tot kindermishandeling liep van 2009–2011 de campagne «Wat kan ik doen».

In lijn met de samenhangende aanpak worden de campagnes over geweld in huiselijke kring vanaf 2012 gebundeld in één brede campagne gericht op het signaleren en handelen bij geweld in de huiselijke kring. Mensen worden aangespoord om actie te ondernemen, zoals het contact aangaan met betrokkenen of bellen naar een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) of een Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) voor steun en advies.

Deze nieuwe publiekscampagne zal in 2012 starten en tot en met 2014 doorlopen, met in 2012 een focus op kindermishandeling en partnergeweld. Het ministerie van VWS is hiervan de trekker en het ministerie van VenJ is mede-financierder en is – samen met het ministerie van OCW en BZK – inhoudelijk betrokken bij dit traject.

Verplichte meldcode (VWS, VenJ, OCW, SZW en BZK)

De staatssecretaris van VWS heeft u mede namens VenJ, OCW, SZW en BZK het wetsvoorstel verplichte meldcode op 26 oktober 2011 toegezonden. De wet zal organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaren in de sectoren gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning en justitie verplichten om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Een meldcode bevat een stappenplan voor de omgang met signalen voor geweld in huiselijke kring. Voor de implementatie van de meldcode zijn diverse instrumenten ontwikkeld: een basismodel meldcode, e-learning modules, een bijscholingsmodule «Werken met een meldcode», een databank bij- en nascholingen, een *app* voor professionals en een checklist voor managers.

Databank interventies (VenJ en VWS)

Om meer uniformiteit en meer effectiviteit te bereiken in de bij de aanpak van huiselijk geweld toegepaste interventies is gestart met het opzetten van een databank van interventies. Deze databank is in mei 2011 gelanceerd en is geleidelijk aan gevuld met volgens bepaalde criteria geselecteerde interventies; momenteel zijn dat er 17. De databank is via alle bekende websites voor iedereen toegankelijk. Daarnaast heeft het

Nederlands Jeugdinstituut een databank voor effectieve interventies van kindermishandeling.

Aanpak kindermishandeling (VenJ, VWS en BZK)

Het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012–2016 «Kinderen veilig» presenteert acties in de gehele keten van voorkomen, signaleren, bestrijden tot en met nazorg. Belangrijke aandachtsgebieden betreffen:

- a. de aanpak van seksueel misbruik. Verschillende commissies en onderzoeken¹ tonen de noodzaak aan voor een krachtige aanpak van deze problematiek, zowel in huiselijke kring, professionele instellingen als andere settings. De Taskforce zal hier specifiek op inzetten. De uitkomsten van het onderzoek van Commissie Samson² in het najaar 2012 zijn medebepalend voor de maatregelen die getroffen gaan worden.
- b. Een multidisciplinaire aanpak van kindermishandeling. De kern van deze aanpak betreft intensieve samenwerking van zowel de medische sector, de jeugdzorg en de justitiële sector na melding van kindermishandeling. Er zal aan de hand van een aantal regionale initiatieven in beeld worden gebracht of en op welke manier deze nieuwe aanpak van kindermishandeling kans van slagen heeft in Nederland.
- c. Preventie van kindermishandeling. We zetten hierbij in op het verstevigen van opvoedondersteuning zowel in algemene zin als gericht op gezinnen waar een verhoogd risico op kindermishandeling bestaat. Gemeenten en opvoedondersteuners worden gericht ondersteund bij hun groeiende rol op dit terrein.

VWS, VenJ en BZK werken samen in het Actieplan. VenJ en VWS zijn samen betrokken bij de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik in oprichting.

Aanpak ouderenmishandeling (VWS en VenJ)

In het Actieplan «Ouderen in veilige handen» zijn tien concrete acties uitgewerkt om ouderenmishandeling te bestrijden. Daarbij wordt ingezet op preventie, signaleren, melden en verbetering van de ondersteuning van slachtoffers. Ook wordt ingezet op een krachtige aanpak van de plegers. Voorbeelden van ondernomen acties zijn een handreiking «vrijwilligers tegen ouderenmishandeling», een e-learningmodule ouderenmishandeling en een voorlichtingscampagne voor en door ouderen, om het onderwerp bespreekbaar te maken. Voor de uitvoering van dit actieplan trekt de staatssecretaris van VWS € 10 miljoen structureel uit (waarvan vanaf 2012 € 7 miljoen structureel is toegevoegd aan de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang).

Preventie en het doorbreken van de intergenerationale overdracht van geweld (OCW en VWS)

Er wordt ingezet op een jongerenaanpak seksuele weerbaarheid via sociale media, waaronder de ontwikkeling van een «weerbaarheidstool» voor sociale media die jongeren inzicht geeft in hun weerbaarheidsprofiel en individueel advies geeft, de inzet van een online educatieve game «Can you fix it», alsmede ouderondersteuning op het gebied van seksuele weerbaarheid. Daarbij wordt een koppeling gemaakt met bestaande structuren zoals de inzet van GGD'en op dit terrein en de website www.sense.info.

Daarnaast zijn met 16 grote gemeenten afspraken gemaakt om in de periode 2012 t/m 2014 de jongerenaanpak (campagne «WE CAN Young») met «changemakers» uit te voeren. WE CAN Young is gericht op het versterken van de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren waaronder het weerbaar maken tegen seksueel overschrijdend gedrag en geweld. Uitgangspunt van WE CAN is dat ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en stereotiepe denkbeelden over de rol van mannen en vrouwen bijdragen aan geweld tegen vrouwen. Door jongeren daar bewust van te

¹ – Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011). Over de fysieke veiligheid van het jonge kind. Den Haag.

– Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2011). Kinderpornografie. Eerste rapportage van de nationaal rapporteur. Den Haag: BRNM.
– Commissie Deetman (2011). Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-katholieke kerk. Amsterdam: Balans.

– Tussenberichten van de Commissie Samson (2011, 2012). Onderzoek naar seksueel misbruik van minderjarigen die sedert 1945 onder verantwoordelijkheid van de overheid in instellingen zijn geplaatst (tussenbericht nrs. 1 t/m 5).

² Commissie Samson onderzoekt seksueel misbruik van minderjarigen die sedert 1945 onder verantwoordelijkheid van de overheid in instellingen zijn geplaatst.

maken en in actie te laten komen, kunnen vooroordelen en gedrag worden aangepast en uiteindelijk veranderd. Op deze wijze wordt ook een bijdrage geleverd aan het voorkomen van de ontwikkeling van geweld-dadige patronen bij volgende generaties en een afname van geweld in huiselijke kring op lange termijn (het doorbreken van intergenerationele overdracht van geweld).

Onderzoek (VenJ en VWS)

De bij de aanpak van geweld in huiselijke kring betrokken departementen stemmen voorgenomen en lopende onderzoeken interdepartementaal af. Bij VenJ loopt momenteel de effectevaluatie naar het huisverbod, waarbij ook VWS nauw betrokken is. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Deetman heb ik u voorts een multidisciplinair onderzoek naar dieperliggende oorzaken van seksueel misbruik en andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties toegezegd. De eerste fase van dit onderzoek, een literatuurstudie, is gestart.

Huisverbod (VenJ en VWS)

In de drie jaar dat het huisverbod bestaat heeft het zich bewezen als veelgebruikt en goed gewaardeerd instrument om in te grijpen in situaties van geweld in huiselijke kring. De uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod is belegd bij burgemeesters; het Rijk heeft gemeenten ondersteund bij het optimaliseren van het gebruik van dit instrument en zal dat blijven doen. Zo hebben VenJ en VWS, samen met de VNG, op 15 december 2011 een bijeenkomst georganiseerd voor onder andere gemeentemedewerkers om ervaringen uit te wisselen.

Internationaal (VenJ, VWS, OCW, BZK)

Ook internationaal werkt Nederland mee om geweld in huiselijke kring aan te pakken. Een voorbeeld is het Verdrag tegen geweld tegen vrouwen en geweld in huiselijke kring van de Raad van Europa. Nederland is voornemens dit verdrag te ondertekenen en ratificeren, omdat het kabinet het belang van dit verdrag onderschrijft. Inmiddels zijn de voorbereidingen voor de goedkeuring en uitvoering van dit verdrag gestart.

4. De toekomst

Er is al veel bereikt met de aanpak van geweld in huiselijke kring. Het belangrijkste doel van de eerste jaren is bereikt, namelijk bewustwording en het opzetten van een goede infrastructuur. Nu is het tijd om te focussen en de aanpak aan te scherpen; dat gebeurt door de activiteiten die het kabinet in de genoemde brieven heeft aangekondigd – in onderlinge afstemming – uit te voeren.

Mede op verzoek van de Tweede Kamer is de afspraak gemaakt in de toekomst zo veel mogelijk gezamenlijk te rapporteren over geweld in huiselijke kring.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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