

Vergaderjaar 2010–2011

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2011

In 2008 heeft de toenmalige minister van Justitie uw Kamer toegezegd¹ onderzoek te verrichten naar de omvang en aard van huiselijk geweld. Met deze brief doe ik, mede namens de staatssecretaris van VWS en de minister van OC&W uw Kamer het onderzoek² en onze beleidsreactie hierop toekomen.

Huiselijk geweld is een ernstige en veelvoorkomende vorm van geweld die veelal achter de voordeur plaatsvindt en daardoor onzichtbaar blijft voor de samenleving. De aanpak van huiselijk geweld is hierdoor niet eenvoudig, maar daarom des te belangrijker. Zicht op de omvang en aard van huiselijk geweld is van grote waarde voor een gerichte aanpak van deze problematiek. In 1997 is voor het laatst een onderzoeksrapport naar omvang en aard van huiselijk geweld verschenen.³

De hoofdvraag van het huidige onderzoek luidt: «Wat is de omvang en de aard van het huiselijk geweld in Nederland en wat is het hulpzoekgedrag van slachtoffers en daders van huiselijk geweld?»

De uitkomsten bevestigen de ernst van de problematiek met betrekking tot huiselijk geweld en onderstrepen de noodzaak om huiselijk geweld stevig aan te pakken. De op dit moment lopende ontwikkelingen op het terrein van huiselijk geweld zullen wij voortzetten. Desalniettemin vormen de resultaten van dit onderzoek voor het kabinet aanleiding tot nieuwe maatregelen.

Hieronder zal ik eerst ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek en daarna volgt onze reactie.

De uitkomsten

Het onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken⁴ en één overkoepelend rapport. Hieronder worden deze onderzoeken samengevat.

¹ – Kamerstukken II, 2008/09, 28 345, nr. 70.

– Kamerstukken II, 2009/10, 28 345, nr. 106.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

³ – Dijk, T. van, Flight, S., Oppenheim, E., Duesmann, B. (1997). *Huiselijk geweld: Aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart.

– In het onderhavige onderzoek is een andere onderzoeksdefinitie gehanteerd om de omvang en aard van huiselijk geweld in beeld te brengen dan bij het onderzoek uit 1997. Een belangrijk verschil is dat expliciet onderscheid is gemaakt in ernst en verschillende vormen van huiselijk geweld. Daarnaast is de omvang van het aantal slachtoffers en daders op *jaarbasis* in beeld gebracht, dit in tegenstelling tot de definitie «ooit ervaren huiselijk geweld» in 1997. De uitkomsten van beide onderzoeken kunnen hierdoor niet één op één worden vergeleken.

⁴ De deelonderzoeken:

– een *omvangsschatting* van het jaarlijkse aantal slachtoffers en verdachte daders van huiselijk geweld (Van der Heijden & Van Gils, 2009);

– een *slachtofferdeelonderzoek* waarin de aard, de omvang en het hulpzoekgedrag van slachtoffers van huiselijk geweld in kaart zijn gebracht (Van Dijk, Van Veen & Cox, 2010);

– een *daderonderzoek* waarin de kenmerken van daders van huiselijk geweld en het hulpzoekgedrag en de recidive van daders in beeld zijn gebracht (Van der Knaap, El Idrissi & Bogaerts, 2010).

1. Omvang

In het onderzoek is de algemene definitie van huiselijk geweld het uitgangspunt: geweld dat door iemand uit de huiselijke kring rond het slachtoffer is gepleegd. Deze kring kan bestaan uit partners en ex-partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden.¹ Op grond van de aard en intensiteit van de voorvallen met huiselijk geweld is een nader onderscheid gemaakt in *evident en incidenteel* geweld. Onder *evident* geweld vallen slachtoffers van ernstige vormen van huiselijk geweld² en van relatief lichtere vormen die meer dan tien keer op jaarbasis zijn voorgekomen. *Incidenteel* geweld zijn de relatief lichtere vormen van huiselijk geweld³ die minder dan tien keer op jaarbasis zijn voorgekomen.

Op grond van enerzijds *politiegegevens* en anderzijds *self-report* wordt geschat dat er jaarlijks *tussen de 200 000 en 230 000 personen* in Nederland slachtoffer zijn van evident huiselijk geweld. Daarnaast zijn er jaarlijks afgerond *1 miljoen slachtoffers* van incidenteel huiselijk geweld.

2. Aard

In bijna 75 procent van de gevallen van evident huiselijk geweld gaat het om *lichamelijk geweld (65%) en seksueel geweld (8%)*.

Er zijn *meer vrouwen dan mannen* slachtoffer. Hoewel het aandeel mannelijke slachtoffers hoger ligt dan tot op heden werd gedacht zijn er nog altijd meer vrouwen (60%) dan mannen (40%) slachtoffer. Onder de verdachten van daderschap zijn de mannen veruit in de meerderheid (83% man – 17% vrouw).

Ruim twee derde van het evident huiselijk geweld is gepleegd *door partners of ex-partners*. Vrouwen worden vaker slachtoffer van geweld⁴ dat gepleegd wordt door de (ex) partner dan mannen. Mannen worden vaker slachtoffer van geweld dat gepleegd wordt door een broer of een andere persoon in de huiselijke kring.

In het onderzoek wordt *de meest ernstige vorm van partnergeweld* (in wetenschappelijke termen «*intimate terrorism*» genoemd) afgezet tegen andere, lichtere typen van partnergeweld. De meest ernstige vorm is een structurele vorm van huiselijk geweld. Het wordt gekarakteriseerd door controle en macht die de dader, meestal de man, uitoefent op het slachtoffer, meestal de vrouw. Een ongelijke machtsverhouding tussen man en vrouw ligt hier aan de basis. Dit type onderscheidt zich duidelijk van de andere lichtere typen van partnergeweld. Ongeveer 20 procent van de daders is onder te brengen in deze groep.

Een andere uitkomst met betrekking tot *daderschap* is dat daders van huiselijk geweld relatief vaak ook andere misdrijven plegen. Daders die vanwege huiselijk geweld werden vervolgd hebben in 70 procent van de gevallen al eerder (gemiddeld zes keer) te maken hadden gehad met Justitie; daarnaast komt 30 procent van deze daders binnen twee jaar weer opnieuw bij Justitie in beeld, meestal vanwege een gewelds- of verkeersdelict. Het onderzoek maakt voorts zichtbaar dat er bij de daders die met Justitie in aanraking komen sprake is van oververtegenwoordiging uit niet-westerse allochtone groepen.

3. Hulpzoekgedrag van slachtoffers en daders

Ongeveer 40 procent van de slachtoffers van huiselijk geweld heeft te maken met tijdelijk lichamelijk letsel en ongeveer 15 procent met blijvend lichamelijk letsel. Daarnaast zijn ook op relationeel, emotioneel, en

¹ Kindermishandeling is hierin niet specifiek meegenomen. De aard en omvang van kindermishandeling wordt momenteel in opdracht van de Staatssecretaris van VWS onderzocht. Dit onderzoek is naar verwachting in het voorjaar van 2011 gereed.

² Het gaat daarbij om: slaan met een voorwerp, verstikken/wurgen/branden, dreigen met mes of wapen, verwonden met mes of wapen en voortdurend in de gaten worden gehouden/stalking en verkrachting, seks opdringen, dwingen seksuele handelingen te verrichten en ander seksueel geweld.

³ Voorbeelden van de relatief lichtere vormen van huiselijk geweld zijn: bespotten/kleineren, dreigen iemand lichamelijk pijn te doen, duwen/grijpen/aan haar trekken, verbieden uit te gaan of te praten op feestjes, slaan/schoppen/bijten/stompen, spullen kapot maken, etc.

⁴ M.n. waar het gaat om lichamelijk geweld en stalking.

werkgerelateerd vlak de gevolgen zeer ernstig. Een substantieel deel van de bevraagde slachtoffers (25%) rapporteert een suïcidepoging te hebben ondernomen.

Ongeveer 70 procent van de geïnterviewde slachtoffers spreekt over de problematiek in de periode dat het geweld zich voordoet. Van de professionele hulpverleners wordt de huisarts en daarna de politie het meest in vertrouwen genomen. Ongeveer 20 procent van de slachtoffers heeft het laatste voorval van evident huiselijk geweld gemeld bij de politie. Dit percentage is sinds 1997 gestegen van 12 tot 20 procent. Slachtoffers zoeken in slechts één procent van de gevallen hulp bij het Steunpunt Huiselijk Geweld.

Slachtoffers van huiselijk geweld voelen zich vaker wel dan niet begrepen door de personen of instanties bij wie ze hulp zoeken, hoewel dit in mindere mate geldt voor de hulp door politie en RIAGG/GGZ. De meesten hebben profijt van de geboden hulp. Opmerkelijk zijn de man-vrouw verschillen in het hulpzoekgedrag. Mannen melden voorvallen van huiselijk geweld minder vaak bij de politie, zijn ook minder geneigd om over slachtofferschap te praten en voelen zich minder goed geholpen door de politie dan vrouwen.

Reactie

De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen dat huiselijk geweld vandaag de dag een zeer ernstige en veelvoorkomende vorm van geweld is. Het betreft geweld dat achter de voordeur plaatsvindt met immense gevolgen voor zowel slachtoffer, dader als samenleving. In het regeerakkoord kondigt het kabinet aan dat slachtoffers een sterkere positie krijgen en daders harder worden aangepakt. Dit onderzoek maakt duidelijk dat dit zeker ook moet gelden voor de aanpak van huiselijk geweld. Deels kunnen hiervoor lopende ontwikkelingen worden voortgezet, deels zijn nieuwe maatregelen noodzakelijk.

Lopende ontwikkelingen

Ten behoeve van *verbeterde ondersteuning van slachtoffers* zijn de volgende ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen gaande. Om te beginnen zet het ministerie van VWS sinds 2007 met name in op signalering door professionals, veilige opvang voor slachtoffers (waaronder een pilot mannenopvang) en vroegtijdige, snelle en goede hulpverlening, zodat slachtoffers weerbaarder worden. Onderdeel van dit beleid is een project van de Federatie Opvang, GGD Nederland en de MO-groep welzijn en maatschappelijke dienstverlening voor *kwaliteitsverbetering van de steunpunten huiselijk geweld*.

Voorts lopen er in het kader van de aanpak kindermishandeling ontwikkelingen speciaal gericht op kinderen als slachtoffer dan wel als getuige van huiselijk geweld. In beide gevallen is dit een bedreiging voor de ontwikkeling van kinderen. Scholen spelen een belangrijke rol bij het vroeg signaleren van zorgen rond de ontwikkeling van kinderen. Daarom werkt de minister van OCW momenteel aan een wetsvoorstel «zorg in en om school». Met dit wetsvoorstel wordt zowel de samenwerking tussen onderwijs en de jeugdketen (bijvoorbeeld in Zorg- en Adviesteams) als de taak van de school op het terrein van vroegsignalering wettelijk geborgd. Ten slotte werkt de minister van Veiligheid en Justitie aan *verbetering van de juridische positie* van slachtoffers van huiselijk geweld. Slachtofferhulp Nederland gaat bij een huisverbod juridische ondersteuning bieden aan slachtoffers. Daarnaast treedt op 1 januari 2011 de Wet versterking positie slachtoffers in werking. Hiermee is voor het eerst wettelijk geregeld dat slachtoffers in het strafproces recht hebben op correcte bejegening,

informatie en schadeverhaal. Dit geldt ook voor slachtoffers van huiselijk geweld.

De *daderaanpak van huiselijk geweld* bestaat uit het bestuursrechtelijk huisverbod en strafrechtelijke vervolging. Er zijn twee lopende ontwikkelingen ten behoeve van een versterking van de *daderaanpak*. In de eerste plaats onderzoekt de minister van Veiligheid en Justitie momenteel de werking van *de Wet tijdelijk huisverbod*. Deze wet is op 1 januari 2009 in werking getreden. Eerst komt begin 2011 een procesevaluatie gereed, vervolgens start in 2011 de effectevaluatie. De procesevaluatie ontvangt u uiterlijk 1 maart 2011; de effectevaluatie in 2014.

Ten aanzien van strafrechtelijke vervolging: voor plegers van partnergeweld is voorts een *gedragsinterventie* in ontwikkeling, gericht op het voorkomen van recidive. Gedragsinterventies kunnen worden opgelegd als bijzondere voorwaarde in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of onderdeel vormen van een reïntegratieplan voor gedetineerden. De gedragsinterventie partnergeweld wordt ontwikkeld en uitgevoerd door de reclassering.

Een andere lopende ontwikkeling is de mogelijke relatie tussen *huiselijk geweld en dierenmishandeling*. Zoals u eerder is bericht¹ is het ministerie van Veiligheid en Justitie in overleg met de Taskforce huiselijk geweld en dierenmishandeling om te bezien waar kansen liggen om de aanpak van beide problemen op elkaar af te stemmen. Zo is reeds gerealiseerd dat dierenmishandeling als één van de factoren wordt meegewogen bij het al of niet opleggen van een huisverbod. Daarnaast is contact opgenomen met de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Dierenartsen; dit heeft ertoe geleid dat gestart is met het ontwikkelen van een meldcode voor dierenartsen.

Nieuwe maatregelen

Naast voortzetting en aanscherping van bovengenoemde lopende ontwikkelingen acht het kabinet nieuwe maatregelen noodzakelijk om de aanpak van huiselijk geweld te versterken op de belangrijkste punten uit het onderzoek.

Het onderzoek laat zien dat *de ondersteuning aan mannelijke slachtoffers* beter kan. De staatssecretaris van VWS heeft een onderzoek naar het stelsel vrouwenopvang laten uitvoeren. Aanleiding daarvoor is dat het in het huidige stelsel niet langer gaat om een eenduidige groep slachtoffers. De uitkomsten van dit onderzoek en de reactie daarop worden in het voorjaar van 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze reactie zal ook worden ingegaan op hulp en ondersteuning van de verschillende groepen slachtoffers, waaronder mannen. Uit het onderzoek blijkt ook dat het *steunpunt huiselijk geweld* nog veel te weinig bekend is bij slachtoffers. In de reactie op het stelselonderzoek vrouwenopvang zal de Staatssecretaris van VWS daarom ook ingaan op de positie van de steunpunten huiselijk geweld.

Het onderzoek maakt daarnaast inzichtelijk dat er groepen daders van huiselijk geweld bestaan, waarvoor een verscherpte aanpak noodzakelijk is. Dit geldt voor *de daders van de meest ernstige vorm van partnergeweld* en voor *de daders die recidiveren* dan wel voor andere misdrijven met Justitie in aanraking blijven komen. Gezien het structurele karakter van het gepleegde geweld of de misdrijven zijn verdergaande maatregelen noodzakelijk. De huidige *daderaanpak* van huiselijk geweld voorziet hierin niet.

De minister van Veiligheid en Justitie zal de *daderaanpak* van huiselijk geweld gaan aanscherpen. In dit voornemen past de onlangs bij uw

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 28 345, nr. 106.

Kamer ingediende aanscherping van het wetsvoorstel¹, waarmee het opleggen van een taakstraf aan daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven wordt uitgesloten. Voorts sluit dit aan bij het voornemen van het kabinet om in het volwassenenstrafrecht minimumstraffen in te voeren voor de gevallen waarin een persoon binnen tien jaar opnieuw wordt veroordeeld voor een zeer ernstig misdrijf. In lijn hiermee zal de minister van Veiligheid en Justitie in de eerste helft van 2011 tot een uitgewerkt voorstel komen voor aanvullende maatregelen in de daderaanpak van huiselijk geweld.

Ten slotte zal de minister van Veiligheid en Justitie *nader onderzoek* verrichten naar twee opvallende uitkomsten van het onderzoek. Ten eerste naar de oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in de groep daders die met Justitie in aanraking komen. De vraag is namelijk of dit beeld ook geldt voor de gehele groep daders van huiselijk geweld. Ten tweede geven secundaire analyses in de eerste helft van 2011 meer duidelijkheid over de pleger en de aard van het geweld gericht op mannen.

Tenslotte

Dankzij de geleverde inspanningen in de afgelopen jaren is met de huidige aanpak van huiselijk geweld al veel vooruitgang geboekt; zowel voor slachtoffers, daders als andere betrokkenen zijn de nodige maatregelen getroffen.²

Dat de meldingsbereidheid bij de politie behoorlijk is gestegen (van 12% naar 20%), duidt erop dat het onderwerp uit de taboesfeer begint te komen.

Desalniettemin is een verdere aanscherping van de aanpak noodzakelijk. Dit onderzoek wijst ons op een aantal verbeterpunten in de huidige aanpak van huiselijk geweld. In deze brief zijn de voornemens met uw Kamer gedeeld om de aanpak van huiselijk geweld verder aan te scherpen. In de eerste helft van 2011 ontvangt u de uitgewerkte voorstellen.

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

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 169, nr. 9.

² Idem.