

# Geweld in afhankelijkheidsrelaties

*Ontwikkelingen in vraag naar en aanbod van hulp  
en opvang*

Katinka Lünemann  
Marjolein Goderie  
Bas Tierolf

Met medewerking van Renée Römken

Juni 2010



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Achtergrond van het onderzoek	7
1.2	Vraagstelling en methode van onderzoek	8
<b>2</b>	<b>Beleidscontext</b>	<b>11</b>
2.1.	Algemeen beleidskader	11
2.1.1	Ontwikkelingen in beleid	11
2.1.2	Internationaal kader	13
2.2.	Huidig beleid geweld in afhankelijkheidsrelaties	14
2.2.1	Uitgangspunten van Beschermd en Weerbaar	14
2.2.2	Uitgangspunten De volgende fase	17
2.2.3	Uitgangspunten Kinderen veilig thuis	20
2.2.4	Uitgangspunten programma Eergerelateerd geweld	21
2.3	Speerpunten van beleid	22
<b>3</b>	<b>Ontwikkelingen in aard en omvang</b>	<b>25</b>
3.1	Inleiding	25
3.2	Huiselijk geweld en partnergeweld	26
3.2.1	Onderzoek naar huiselijk geweld	26
3.2.2	Onderzoek naar partnergeweld	27
3.2.3	Politiecijfers huiselijk geweld	29
3.2.4	Cijfers ASHG	35
3.3	Kindermishandeling	35
3.3.1	Landelijke cijfers	35
3.3.2	Cijfers van het AMK	37
3.4	Mensenhandel	42
3.5	Tienermoeders	44
3.6	Conclusies	46
<b>4</b>	<b>Ontwikkeling naar vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties</b>	<b>49</b>
4.1	Partnergeweld en andere doelgroepen	49
4.1.1	Ontwikkelingen in doelgroepen	49
4.1.2	Ontwikkelingen in aanbod van hulp en opvang	53
4.1.3	Conclusie	56
4.2	Kindermishandeling	57
4.2.1	Ontwikkelingen in doelgroepen	57
4.2.2	Ontwikkelingen in aanbod van hulp en opvang	58
4.2.3	Conclusie	59

4.3	Mensenhandel	59
4.3.1	Ontwikkelingen in doelgroepen	59
4.3.2	Ontwikkelingen in aanbod van hulp en opvang	60
4.3.3	Conclusie	60
4.4	Tienermoeders	60
4.4.1	Ontwikkelingen in doelgroepen	60
4.4.2	Ontwikkelingen in aanbod van hulp en opvang	61
4.4.3	Conclusie	61
4.5	Toekomstige ontwikkelingen in vraag en aanbod	62
4.5.1	Toename of afname van de vraag om hulp en opvang	62
4.5.2	Verschillende doelgroepen	62
4.5.3	Behoeften aan ondersteuning en hulp	63
4.5.4	Verwachtingen over het aanbod aan hulp en opvang	64
4.5.5	Aansluiting vraag en aanbod	65
<b>5</b>	<b>Invloeden op vraag en aanbod</b>	<b>67</b>
5.1	Recht en beleid	67
5.1.1	Regelgeving	67
5.1.2	Financiering	68
5.1.3	Toezicht	69
5.2	Globalisering en migratiestromen	69
5.3	Sociaaleconomische en maatschappelijke factoren	69
5.3.1	Economische factoren	69
5.3.2	Sociaal-maatschappelijke factoren	70
5.3.3	Technologische veranderingen	71
5.4	Professionalisering	71
5.5	Individualisering en burgerparticipatie	72
5.6	Factoren nader beschouwd	73
<b>6</b>	<b>Toekomst van een duurzaam stelsel</b>	<b>75</b>
6.1	Van centralisatie naar decentralisatie	75
6.1.1	Algemene ontwikkeling van government naar governance	75
6.1.2	Uitdaging voor de toekomst	77
6.2	Uitgangspunten voor beleid	78
6.2.1	Bescherming als vertrekpunt	79
6.2.2	Bevordering van zelfredzaamheid is primaire doelstelling	79
6.2.3	Samenhangend beleid en uitvoering	81
6.3	Voorwaarden voor een duurzaam stelsel	81
6.3.1	Twee mogelijke scenario's	81
6.3.2	Vijf voorwaarden	83

<b>7 Slotbeschouwing</b>	<b>87</b>
7.1 Uitgangspunten van beleid	87
7.2 Omvang en aard	88
7.3 Ontwikkelingen in vraag naar en aanbod van hulp en opvang	89
7.4 Twee scenario's en voorwaarden voor een duurzaam stelsel	90
<b>Literatuur</b>	<b>93</b>
<b>Bijlage 1 Methodologische verantwoording</b>	<b>105</b>
<b>Bijlage 2 Scenariocommissie en deskundigen</b>	<b>109</b>



## *1 Inleiding*

### *1.1 Achtergrond van het onderzoek*

In het programma Beschermd en Weerbaar staat een duurzaam stelsel van hulp en opvang centraal vanuit de visie dat geweld in afhankelijkheidsrelaties onaanvaardbaar is en mensen de regie over hun leven moet hebben of terugkrijgen. Geweld in afhankelijkheidsrelaties is breed gedefinieerd: het gaat om verschillende vormen van geweld waarbij het slachtoffer - om welke reden dan ook - afhankelijk is van de geweldpleger en over onvoldoende mogelijkheden beschikt om de ongelijke machtssituatie te doorbreken. De beleidsbrief Beschermd en Weerbaar richt zich op huiselijk geweld (partnergeweld, ouderenmishandeling en kindermishandeling, en in het bijzonder eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking) en mensenhandel. Daarnaast richt de beleidsbrief zich op kwetsbare personen als tienermoeders en mensen met een licht verstandelijke beperking.

De drie doelstellingen van het beleid zijn: directe bescherming door opvang, goede hulp aan hen die dat behoeven en gekwalificeerde professionals. De afgelopen decennia is het stelsel van de opvang voor de 35 centrumgemeenten aangevuld met Steunpunten Huiselijk Geweld in de centrumgemeenten. Sinds januari 2009 is er crisisinterventie via het tijdelijk huisverbod aan toegevoegd. De burgemeester heeft de bevoegdheid het tijdelijk huisverbod huiselijk geweld op te leggen. De gemeenten hebben op grond van de Wmo de regie over huiselijk geweld. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor een landelijk dekkend stelsel, waarin een ketenaanpak van belang is.

Het huidige stelsel van hulp en opvang kent een aantal knelpunten. Het is lastig om aan nieuwe doelgroepen (zoals mannen of tienermoeders) een plaats te bieden, vanwege regelgeving en financieringscriteria. De complexiteit van de problematiek neemt toe en de doorstroom naar reguliere huisvesting is niet optimaal. Mede door globalisering neemt de culturele diversiteit toe. De vraag is hoe een toekomstbestendig stelsel van opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Het ministerie van VWS achtte het van belang om te weten welke ontwikkelingen er in het beleid zijn als het gaat om de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties en of het beleid aansluit bij ontwikkelingen die zich voordoen in vraag en aanbod van hulp en opvang. Welke ontwikkelingen zetten zich door en welke nieuwe ontwikkelingen in vraag en aanbod zijn te verwachten? Welke factoren spelen hierbij een rol en kan de overheid deze factoren beïnvloeden?

Om meer zicht te krijgen op de ontwikkelingen heeft het ministerie van VWS drie samenhangende onderzoeken geïnitieerd:

1. Een onderzoek gericht op inzicht in het nu: hoe zit het stelsel van vrouwenopvang in elkaar en welke knelpunten zijn er? Wat is de rol van de centrumgemeenten daarin en welke rol spelen de regiogemeenten? Dit heeft geresulteerd in het rapport Knelpunten stelsel vrouwenopvang van BMC.
2. Een onderzoek dat terugkijkt: zijn de activiteiten en voornemens van het beleid Beschermd en Weerbaar de afgelopen twee jaar uitgevoerd zoals beoogd? Dit heeft geresulteerd in een midterm review beleidsbrief Beschermd en Weerbaar door Cebeon.
3. En tot slot een onderzoek naar toekomstige ontwikkelingen: welke ontwikkelingen in de vraag naar opvang en hulp en in het aanbod kan de overheid verwachten?

Deze rapportage betreft het onderzoek naar trends in de toekomst.

## 1.2 *Vraagstelling en methode van onderzoek*

De vraagstelling van het onderzoek luidde:

1. In hoeverre zetten zich de ontwikkelingen door die de beleidsbrief 'Beschermd en Weerbaar' schetst?
2. Ontbreken er in de beleidsbrief 'Beschermd en Weerbaar' nog recente ontwikkelingen die van invloed zijn op vraag en aanbod? En zo ja: welke dan?
3. Welke *nieuwe* structurele ontwikkelingen zijn er in de nabije toekomst (tot 2020) te verwachten?
4. Welke factoren zijn van invloed op de huidige en toekomstige ontwikkelingen? Welke van deze factoren zijn beleidsmatig te beïnvloeden en welke van deze factoren zijn min of meer autonoom?

Het *doel* van het onderzoek was een beeld te krijgen van het beleid inzake geweld in afhankelijkheidsrelaties en van bestaande en nieuwe ontwikkelingen in vraag en aanbod van hulp en opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Het *onderzoeksdesign* dat hier het beste bij past bestaat uit een beleidsanalyse en een trendanalyse, waarbij een scenariocommissie een belangrijke rol speelt in het doordenken van trends en scenario's.

Voor de beleidsanalyse heeft een deskresearch van beleidsstukken plaatsgevonden, zijn vijf sleutelfiguren bevraagd en zijn een compacte beleidsanalyse en een compacte literatuurstudie verricht. Dit mondde uit in een basisdocument Vraag en aanbod geweld in afhankelijkheidsrelaties. Dit document diende als basis voor de scenariocommissie om door te praten over huidige en nieuwe ontwikkelingen. Vervolgens vond de trendstudie plaats. Hierbij maakten wij gebruik van een drietal studies. Eerst zijn landelijke cijfers en de registratiegegevens van de G4 op een rij gezet en geanalyseerd. Ten tweede is door literatuursearch een blik geworpen op



nieuwe ontwikkelingen in het buitenland. Ten derde is de rapportage van MOVISIE geanalyseerd over trends en ontwikkelingen in huiselijk geweld (Meintser, 2010). De trendstudie mondde uit in een bijgesteld document over trends en ontwikkelingen en mogelijke scenario's voor de toekomst.

Dit document is voorgelegd aan de scenariocommissie met de vraag of deze de geschetste ontwikkelingen deelt, en wat dit betekent voor de toekomstige scenario's. De resultaten van de scenariocommissie zijn verwerkt in het rapport (zie voor een meer uitgebreide methodologische verantwoording Bijlage 1).

#### *Leeswijzer*

De opbouw is als volgt: in hoofdstuk 2 gaan we in op de beleidscontext. Naast de algemene beleidscontext, waaronder de internationale en Europese regelgeving als context van beleid, gaan we meer specifiek in op het huidige beleid van de verschillende programma's van de diverse ministeries. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de ontwikkelingen in omvang van de verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. In hoofdstuk 4 gaan we in op ontwikkelingen in de vraag en ontwikkelingen in het aanbod voor de verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. In hoofdstuk 5 analyseren we de factoren die van invloed zijn op het aanbod van opvang en hulp. Vervolgens schetsen we twee scenario's voor de toekomst en vijf voorwaarden voor een duurzaam stelsel van hulp en opvang in hoofdstuk 6. We besluiten het rapport met een slotconclusie.



## 2 *Beleidscontext*

In dit hoofdstuk geven we het beleidskader aan. Eerst gaan we in op de algemene ontwikkelingen in het beleid inzake de aanpak van huiselijk geweld en de vereisten vanuit het internationale en Europese recht. Vervolgens gaan we meer specifiek in op de uitgangspunten van het programma Beschermd en Weerbaar van het ministerie van VWS, de nota Een volgende fase van het ministerie van Justitie en het actieprogramma Kinderen veilig thuis van de minister van jeugd en gezin. Daarbij besteden we ook aandacht aan de programma's eengerelateerd geweld en mensenhandel.

### 2.1 *Algemeen beleidskader*

#### 2.1.1 *Ontwikkelingen in beleid*

Geweld in afhankelijkheidsrelaties kent verschillende gedaanten en elke tijdsperiode kent eigen accenten van aandacht en ontsluiting. Hieronder geven we kort een schets van de belangrijkste ontwikkelingen in het beleid.

##### *Van bestrijding seksueel geweld naar huiselijk geweld*

De afgelopen dertig jaar is geweld tegen vrouwen verschoven van een onderwerp in de marge van het activisme naar min of meer de mainstream van het overheidsbeleid (Römkens, 2008). In 1984 kwam onder Hedy d'Ancona (toenmalig staatssecretaris van VWS) de eerste nota uit over 'Seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes', die geweld tegen vrouwen plaatste tegen de ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen (Boerefijn et al., 2000). De jaren tachtig en negentig zijn vooral gericht op bescherming van slachtoffers van seksueel geweld, en in veel mindere mate is er aandacht voor wat toen vrouwenmishandeling heette. Naast aandacht voor slachtoffers is er vanaf de jaren negentig aandacht voor plegers, vooral voor het aanbod van de ambulante forensische psychiatrie. Begin deze eeuw verschuift het accent van overheidsbeleid van seksueel geweld naar geweld in de privésfeer met de nota Privé geweld - Publieke zaak (Meintser & Van Beek, 2006; Partnership aanpak seksueel geweld, 2009). Aangestuurd door het ministerie van Justitie krijgt het onderwerp geweld in de privésfeer voor het eerst de aandacht van de overheid in de volle breedte: geweld in de privésfeer is niet alleen een onderwerp voor het emancipatiebeleid en de gezondheidszorg, maar ook voor justitie. De term huiselijk geweld doet de intrede, waardoor geweld in de privésfeer meer als seksneutraal fenomeen naar voren wordt gebracht. Het voordeel van de term huiselijk geweld, die kernachtig de veelvormigheid van geweld in de

privésfeer omvat, is dat deze de samenhang tussen partnergeweld en kinderen als getuige van dit geweld en kindermishandeling meer naar voren heeft gebracht. De aandacht voor seksueel geweld en seksueel misbruik van kinderen is echter naar de achtergrond verschoven. Ook verdwijnt het seksespecifieke van geweld in afhankelijkheidsrelaties naar de achtergrond (Römkens, 2008).

#### *Repressieve aanpak*

Vanaf begin deze eeuw zien we een toenemende repressieve aanpak van huiselijk geweld. De politie start een programma Huiselijk geweld en de politietaak en ontwikkelt een registratiesysteem voor huiselijk geweld. In 2004 verschijnt een Aanwijzing huiselijk geweld voor politie en Openbaar Ministerie. Uitgangspunt is dat de verdachte wordt aangehouden en proces-verbaal wordt opgemaakt, ook als het slachtoffer geen aangifte doet. In een zo vroeg mogelijk stadium moet er een hulpverleningsaanbod komen. Een strafrechtelijke aanpak staat centraal, gecombineerd met daderhulpverlening gericht op het stoppen van het geweld en het voorkomen van recidive. De reclassering wordt de schakel tussen het Openbaar Ministerie en daderhulpverlening (Lünnemann & Bruinsma, 2005). Deze aanwijzing wordt in 2008 geactualiseerd met vooral aanvullingen die het kind als getuige betreffen. Het Plan van aanpak huiselijk geweld tot 2011 scherpt de strafrechtelijke aanpak aan door de nadruk te leggen op een toename van aangiften en van aanhoudingen door de politie, om zo de mogelijkheid tot vervolging te vergroten. Daarnaast moet de reclassering een sluitend aanbod hebben voor plegers van huiselijk geweld. Deze aanpak beoogt de recidive te verminderen. De terughoudendheid in het opsporings- en vervolgingsbeleid van de jaren tachtig en negentig (Lünnemann, 1996; Wöstmann, 1988; Zoomer, 1990) is hiermee verlaten.

Met de invoering van de bestuursrechtelijke Wet Tijdelijk Huisverbod in 2009 heeft de samenwerking tussen politie, gemeente en hulpverleningsinstanties een enorme impuls gekregen. Het huisverbod heeft uitdrukkelijk tot doel de hulp op gang te brengen via een integraal hulpaanbod aan de verschillende partijen in het gezin (vader, moeder, kinderen). Het biedt een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak door politie en Openbaar Ministerie. De toekomst zal moeten uitwijzen of deze bevoegdheid meer preventief of repressief in zal worden ingezet (Lünnemann, Römkens & De Roos, 2009). Tot nu toe wordt het huisverbod vooral ingezet als er ook strafbare feiten zijn gepleegd.<sup>1</sup>

#### *Vrouwenopvang, Steunpunten en hulpverlening*

Als het gaat om opvang zien we dat al vanaf 1985 de discussie gaande is over decentralisatie van de maatschappelijke opvang (waaronder de vrouwenopvang) naar de gemeenten. Stapsgewijs komen er overeenkomsten met gemeenten over decentralisatie van maatschappelijke opvang. In 1994 krijgen de centrumgemeenten

---

1 Overzicht aantal huisverboden per regio. Gevonden 3 mei 2010 op: <http://www.minbzk.nl/actueel/@125294/nieuw>

via de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing de maatschappelijke opvang toebedeeld. Vanaf 1997 vindt de financiering van de vrouwenopvang plaats via een specifieke doeluitkering in de Welzijnswet, om zo zeker te stellen dat de gelden niet weglekken naar de maatschappelijke opvang en verslavingszorg.<sup>2</sup> Vanaf 2005 krijgen de gemeenten die onder het grotestedenbeleid (GSB) vallen de middelen voor de vrouwenopvang via de zogenaamde Brede Doel Uitkering (BDU). Hierdoor ontstaat een onderscheid tussen 25 gemeenten die onder de BDU vallen en tien gemeenten die het rijk direct financiert, eerst vanuit de Welzijnswet en nu vanuit de Wmo (Engelen & Van Vree, 2009).

In 2002 wordt de vrouwenopvang expliciet ondergebracht bij huiselijk geweld, een interdepartementaal thema van onder meer de ministeries van Justitie, VWS, OCW en SZW. De centrumgemeenten krijgen de opdracht een regiovisie vrouwenopvang te formuleren, met een visie op een integrale aanpak die verder gaat dan de kernfuncties van het aanbieden van onderdak en begeleiding. Ook 24-uurs opvang, advies en informatie, crisisopvang, intensieve begeleiding, veilige adressen, doorstroomwoningen en ambulante begeleiding moeten er deel van uitmaken (Privé geweld - Publieke zaak, 2002).

De Stimuleringsmaatregel Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (2004) heeft als doel het verwezenlijken van een dekkend stelsel van Steunpunten die advies en ondersteuning bieden aan slachtoffers, plegers, omstanders en professionals. Dit is gelukt anno 2007, maar er zijn grote verschillen tussen de diverse steunpunten (Vink & Geurts, 2008). Inmiddels is de subsidieregeling voor de Steunpunten gecontinueerd en werkt het ministerie van VWS samen met de brancheorganisaties Federatie Opvang, MOgroep-W&MD en GGD Nederland aan een uniforme kwaliteitsverbetering. Doel is duidelijkheid te verkrijgen over de basisfuncties die alle Steunpunten moeten hebben (Goes et al, 2009).

Tegenwoordig is er steeds meer aandacht voor het (gezins)systeem. De aanpak van kindermishandeling en de aanpak van partnergeweld staan hierdoor minder los van elkaar. Er zijn de afgelopen jaren verschillende interventies of methodieken ontwikkeld, zowel door de vrouwenopvang (Rensen et al., 2008) als door GGZ-instellingen of maatschappelijke werk (Plemper, 2004). Daarnaast komt er meer aandacht voor specifieke doelgroepen, zoals geweld in niet-westerse gezinnen, jeugdprostitutie, loverboyproblematiek (pooierboys), slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie en in andere sectoren, en mannelijke slachtoffers.

### 2.1.2 *Internationaal kader*

Het VN-Vrouwenverdrag uit 1979, in combinatie met de uitgebrachte Algemene Aanbeveling 19 door het Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), biedt de overheid een kader voor de aanpak van geweld in af-

---

<sup>2</sup> Vrouwenopvang wordt gedefinieerd als: Het tijdelijk bieden van onderdak en begeleiding aan vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen in relationele aard of geweld (Engelen & van Vree, 2009)

hankelijkheidsrelaties. Momenteel is een Conventie in de maak die het zogeheten genderbased karakter van geweld als uitgangspunt neemt (Römkens, 2008). Evenals het VN-Vrouwenverdrag is deze Conventie niet alleen gericht op een goede wetgeving, maar ook op adequate voorzieningen.

In de Algemene Aanbeveling is bepaald dat geweld tegen vrouwen een vorm van discriminatie is en als zodanig onder het VN-Vrouwenverdrag valt. De overheid is daardoor verplicht tot een actief gecoördineerd beleid gericht op het bestrijden van geweld tegen vrouwen. De UN Declaration uit 1993 heeft geweld tegen vrouwen als een schending van de mensenrechten op de kaart gezet. Het Optioneel Protocol uit 1999 geeft burgers van landen die dit protocol rectificeren (zoals Nederland) de mogelijkheid een klacht in te dienen bij CEDAW als het land in gebreke blijft in de naleving van het verdrag en er geen nationale rechtswegen meer open staan (Boerefijn et al., 2000). Het CEDAW heeft recent de Nederlandse overheid berispt wegens de seksneutralisering in het beleid van de Nederlandse overheid waardoor dit beleid in strijd is met het VN-Vrouwenverdrag (Römkens, 2008).

Ook zijn hier van belang de VN Veiligheidsraadresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid en het Actieprogramma van de Bevolkingsconferentie in Cairo (1994) over seksuele en reproductieve rechten. Deze resolutie illustreert toeneemende onderkenning van genderspecifieke aspecten en kwetsbaarheden van vrouwen in oorlogssituaties. Het Actieprogramma betreft het belang van seksuele rechten van vrouwen (Emancipatiebeleid 2008-2011).

Op Europees niveau is de Europese Commissie inmiddels ook actief in het voorbereiden van stappen om EU wetgeving tot stand te brengen op het gebied van geweld tegen vrouwen, kinderen en seksuele minderheden. Momenteel loopt een studie in opdracht van de Europese Commissie over de haalbaarheid van harmonisatie van EU wetgeving op deze terreinen die eind 2009 zal worden gepresenteerd. Het voornemen van de Europese Commissie is om op basis daarvan voorstellen te ontwikkelen die aan het Europese Parlement zullen worden voorgelegd ([www.coe.int/violence](http://www.coe.int/violence)).

## 2.2 *Huidig beleid geweld in afhankelijkheidsrelaties*

In deze paragraaf staan we stil bij de diverse beleidsprogramma's rond geweld in afhankelijkheidsrelaties. Eerst gaan we in op het beleidsprogramma Beschermd en Weerbaar, daarna op De volgende fase en Kinderen veilig thuis. Ook geven we kort het programma Eergerelateerd geweld en het beleid inzake mensenhandel weer. We besluiten met enkele concluderende opmerkingen omtrent het huidige beleid.

### 2.2.1 *Uitgangspunten van Beschermd en Weerbaar*

Uitgangspunt van het beleid is het vergroten van de bescherming en van de weerbaarheid van slachtoffers in afhankelijkheidsrelaties, met bijzondere aandacht voor slachtoffers van eergeweld en genitale verminking (Beschermd en Weerbaar, inten-

sivering van de hulp en opvang van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties van 10 december 2007, TK 28 345 en 22 894, nr. 51, p.2). Het vergroten van de weerbaarheid betekent dat de ondersteuning gericht is op het (weer) regie krijgen over het eigen leven, op het ontwikkelen van een sociaal netwerk, en op het vinden van een baan of woning (TK, 22 894, nr.51, p 17).

Geconstateerd wordt dat de huidige opvang en hulpverlening onvoldoende is toegerust om slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties en andere kwetsbare personen, zoals tienermoeders, nu en in de toekomst goed te kunnen ondersteunen. Daarom is besloten tot een impuls met als doel een toekomstbestendig en duurzaam stelsel van opvang en hulpverlening tot stand te brengen waarin:

- er onmiddellijke en veilige opvang voor slachtoffers is, in het bijzonder voor hen die het meeste gevaar lopen;
- slachtoffers, daders én kinderen - ongeacht de geweldsvorm - vroegtijdig, snel en goed worden geholpen om weer een leven zonder geweld te kunnen leiden;
- alle betrokken professionals risico's op geweld in afhankelijkheidsrelaties vroegtijdig kunnen signaleren en weten hoe ze dit kunnen voorkomen.

Er worden extra middelen ingezet, bijna 18 miljoen in 2008 oplopend tot ruim 32 miljoen vanaf 2012. Deze zijn bestemd voor:

- de uitbreiding van de capaciteit van de opvang;
- de versterking van de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld;
- snellere en betere hulp (crisisinterventie);
- het verbeteren van de kwaliteit van de opvang;
- het verhogen van de deskundigheid van professionals;
- een krachtige bestrijding van vrouwelijke genitale verminking en eerge-relateerd geweld.

Kortom: de middelen zijn bestemd voor de uitbreiding van de opvang, voor ASHG's, voor verhoging van deskundigheid en voor bestrijding van genitale verminking en eergeweld. Hier bovenop vindt een structurele extra investering plaats in tienermoeders.

De speerpunten van beleid zijn vroegtijdig risico's signaleren en preventief handelen, onmiddellijke veilige opvang en vroegtijdige, snelle en goede hulpverlening (Voortgangsrapportage TK 28345, nr. 90, p.1-2). Dit betekent voor het toekomstige stelsel dat er een versterking moet plaatsvinden van de hele keten, dat wil zeggen: sterke Steunpunten Huiselijk geweld, betere kwaliteit van hulp en opvang, meer opvang, duurzame en krachtige aanpak van vrouwelijke genitale verminking en krachtige aanpak van eergeweld (Voortgangsrapportage TK 28345, nr. 90, p.2). Daarnaast krijgen gemeenten ondersteuning om hun regiefunctie te versterken in de keten van preventie, vroegsignalering, advies en melden, opvang, hulpverlening en nazorg. Er komt bijvoorbeeld een handreiking voor gemeenten hoe het preventiebeleid op te zetten (door MOVISIE) (Voortgangsrapportage TK 28345, nr. 90, p.4). De preventiemaatregelen zijn nadrukkelijk gericht op het thema vrouwe-

lijke genitale verminking, maar ook op jongeren om geweld in verkeringsrelaties te voorkomen. Het tijdelijk huisverbod wordt onder preventie genoemd als een nieuw aanbod. In *Beschermd en Weerbaar* staat de systeemaanpak centraal: hulp voor slachtoffers, daders en kinderen (zie actieverklaring *Beschermd en Weerbaar* van VNG, FO, MOgroep-W&MD, GGD Nederland en VWS). Met de invoering van het tijdelijk huisverbod gekoppeld aan een hulpaanbod voor slachtoffer, pleger en betrokken kinderen is een impuls aan de systeemgerichte aanpak gegeven. Door in te zetten op een systeemaanpak is voldoende laagdrempelige plegerhulpverlening noodzakelijk. Uit onderzoek onder 25 regio's komt naar voren dat plegerhulp in alle regio's voorhanden is, maar er is geen duidelijkheid over de landelijke spreiding en of er nog lacunes zijn (TK 28 345, nr. 51, Bijlage, p. 4).

Het ministerie van VWS benadrukt dat alleen in samenwerking met andere departementen, VNG en andere veldpartijen geweld in afhankelijkheidsrelaties aan te pakken is.

#### *Vrouwelijke genitale verminking*

Slachtoffers van eengerelateerd geweld en van vrouwelijke genitale verminking (VGV) vragen om bijzondere aandacht. De inzet is een landelijk beleid met oog voor preventie en signalering van vermoeden van een dreiging en een uitgevoerde genitale verminking. Onder preventie valt het behoeden van meisjes voor genitale verminking door zo vroegtijdig mogelijk gesprekken te hebben met ouders die komen uit risicolanden, bijvoorbeeld door de GGD of na een melding bij het AMK. Maar ook vindt intensivering plaats van de bestrijding van VGV en van de mogelijkheden tot vervolging. Een handelingsprotocol voor ketenpartners (2009) geeft aan wat te doen als het AMK een melding binnenkrijgt. Dit protocol is een vervolg op het AJN (Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland) gespreksprotocol meisjesbesnijdenis. Ook is een medisch certificaat ontwikkeld dat de positie van ouders wil versterken om weerstand te bieden aan besnijdenis als zij op bezoek zijn bij hun familie in het land van herkomst (TK 28 345, nr. 51, Bijlage). Onderdeel van de aanpak van genitale verminking is het betrekken van bevolkingsgroepen die zelf actief worden én zich uitspreken tegen dit gebruik. Naast FSAN (Federatie Somalische Associaties Nederland) spelen lokale allochtone organisaties en sleutelfiguren hierin een rol.

Vrouwelijke genitale verminking is in Nederland niet als apart delict strafbaar gesteld. Het wordt gezien als vorm van mishandeling en/of het onbevoegd uitoefenen van de geneeskunst. Sinds 1 februari 2006 is besnijdenis ook strafbaar als inwoners van Nederland genitale verminking uitvoeren buiten Nederland. Daarmee is het mogelijk om in Nederland woonachtige ouders die hun dochter buiten Nederland laten besnijden te vervolgen.

De VNG ondersteunt gemeenten bij hun regierol in de aanpak van genitale verminking. Pharos ondersteunt als kennis- en adviescentrum preventieve activiteiten.



### *Tienermoeders*

Het programma Beschermd en Weerbaar besteedt ook aandacht aan tienermoeders. Een onderdeel hiervan is preventie van ongewenste zwangerschappen door goede seksuele voorlichting. Extra investeringen vinden plaats voor allochtonen en seksuele gezondheid. Daarnaast gaat het emancipatiebeleid na hoe jongeren op andere manieren te bereiken zijn, bijvoorbeeld door het inzetten van culturele middelen als theater, televisieseries (soaps) of een website met forum op het internet (TK 30 420, nr.50).

In het regeerakkoord staat dat het kabinet een extra impuls wil geven aan de hulpverlening en opvang van (onbedoeld) zwangere meisjes en tienermoeders. Zij hebben specifieke hulp en opvang nodig om zich voor te bereiden op een zelfstandig bestaan met hun kind. De hulpverlening betreft waar mogelijk het sociale systeem van de tienermoeder, omdat er minder kans op problemen is naarmate de sociale steun groter is.

Naast een toevoeging van structurele middelen voor de opvang van tienermoeders aan de specifieke uitkering vrouwenopvang heeft het ministerie van VWS onderzoek laten doen naar het huidige beleid van de centrumgemeenten en de stand van zaken bij de instellingen. Daarnaast zijn er in 2009 extra projecten, zoals een methodiek voor het organiseren van jonge moedergroepen, een kwaliteitsimpuls voor de site [www.tienermoeders.nl](http://www.tienermoeders.nl) en het opzetten en ondersteunen van ketensamenwerking (onderwijs, woningbouwverenigingen, verloskundigen). De centrumgemeenten spelen hier overigens een rol in vanuit de Wmo. De rol van de vader krijgt tevens aandacht (TK 30 371, nr.16, p.14). Het ministerie van WWI financiert drie projecten gericht op Antilliaanse tienermoeders.

Wanneer het gaat om preventie zijn beleid op het gebied van seksualiteitsvoorlichting, voortijdig afbreken van een zwangerschap en voorkomen van voortijdig schoolverlaten van belang. De wijziging van de Wet op de Jeugdzorg omvat door een amendement de wijziging van moeder in ouder, omdat het vaderschap op minderjarige leeftijd, net als het moederschap op minderjarige leeftijd, een risico kan vormen (TK 31 85, nr.28).

### *2.2.2 Uitgangspunten De volgende fase*

Het ministerie van Justitie is coördinerend ministerie voor de aanpak van huiselijk geweld. Het plan van aanpak moeten we beschouwen tegen de achtergrond van het emancipatiebeleid, het integratiebeleid en het veiligheidsbeleid (Veiligheid begint bij voorkomen omvat ook huiselijk geweld en eergeweld), en ook het gezamenlijk actieprogramma van de G4.

De meest recente nota De volgende fase formuleert als hoofddoelstelling: intergenerationele overdracht beperken, openheid over de problematiek vergroten en aandacht voor cultuur- en seksebepalende machtsverschillen en empowerment in de hulpverlening. Deze doelstelling moet via een samenhangende aanpak gestalte krijgen. Met het Plan van aanpak wil het ministerie van Justitie de randvoorwaar-

den en instrumenten creëren waarmee de (veelal op lokaal niveau) betrokken partijen de genoemde aanpak kunnen realiseren (p. 5). Het bouwt voort op het in 2002 ingezette beleid Privé Geweld - Publieke Zaak, door de toen ingezette instrumenten te borgen. Daarnaast staat het verhogen van kwaliteit centraal, door de verbreding van de aanpak van huiselijk geweld (bijvoorbeeld samenhang met de aanpak van kindermishandeling) en verdieping van de aanpak door te kijken naar oorzaken van huiselijk geweld, aldus de nota. Ook is er meer aandacht voor zo vroeg mogelijk voorkomen van huiselijk geweld (preventie) en voor een systeemgerichte aanpak. Ook de strafrechtelijke aanpak wordt verscherpt. Het streven is het aantal aangiften te laten toenemen en verdachten vaker aan te houden. Daarnaast moet de reclassering een sluitend reclasseringsaanbod hebben voor plegers van huiselijk geweld en is het streven gericht op het verminderen van recidive.

Het programma is uitgewerkt naar drie thema's:

1. preventie, signaleren en interveniëren;
2. onderzoek;
3. instrumenten en ketensamenwerking.

Voor het thema preventie staan een publiekscampagne, voorlichting en huiselijk geweld in opleidingen op het programma. Een onderzoek zal plaatsvinden naar de mogelijkheid het huiselijkgeweldbeleid meer genderspecifiek te maken (De Boer, 2008). Een investering zal plaatsvinden in het daderprogramma Integrated Domestic Abuse Programme, dat de reclassering zal uitvoeren. Verschillende onderzoeken worden uitgezet (bijvoorbeeld naar aard en omvang, naar het huisverbod, naar intergenerationele overdracht, en naar effectieve interventies). Wat betreft instrumenten en ketenaanpak vindt investering plaats in een landelijke modelaanpak huiselijk geweld en in de implementatie van het huisverbod.

Noemenswaard is ook het wetsvoorstel van minister Hirsch Ballin van Justitie dat kinderen effectiever moet beschermen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (TK 31.810). Vanaf 1 januari 2010 kunnen personen die kinderporno bekijken worden vervolgd. Dat is een aanvulling op het verbod op het bezit van kinderporno. Ook het zogeheten grooming - het op internet verleiden van minderjarigen - is dan strafbaar, evenals het opzettelijk seksuele handelingen laten zien aan kinderen (Stb. 2009, 544).

#### *Specifiek beleid Mensenhandel*

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht. Met de opheffing van het algemeen bordeelverbod werd beoogd dat gemeenten de vrijwillige prostitutie beter kunnen reguleren, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid. Tegelijkertijd worden vormen van exploitatie van prostitutie met geweld of misbruik, of waarbij personen zonder geldige verblijfstitel of minderjarigen betrokken zijn (mensenhandel), strenger gestraft. De strafmaxima op deze vormen van exploitatie zijn in 2000 verhoogd van één naar zes jaar. Het zogenoemde klachtvereiste voor het plegen van seksuele handelingen met een prostitu(é)e tussen twaalf en zestien jaar is ook afgeschaft.

Verder kan een klant van een minderjarige prostitu(é)e worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal vier jaar. Voor 1 oktober 2000 was hij niet strafbaar wanneer de prostitu(é)e zestien jaar of ouder was.

De prostitutiesector valt sindsdien uiteen in twee delen: een deel dat de gemeentelijke overheid reguleert en een deel dat niet gereguleerd is. Uitbuiting in de prostitutie (mensenhandel) komt in beide sectoren voor.

Per 1 januari 2005 is nieuwe wetgeving in werking getreden en is het bereik van het begrip mensenhandel uitgebreid. Naast seksuele uitbuiting zijn ook andere vormen van slavernijachtige uitbuiting en de handel in menselijke organen strafbaar gesteld.

Oog en oor hebben voor signalen van mensenhandel is van essentieel belang voor de aanpak ervan. Signalen zijn op te vangen bij controles vanuit het bestuurlijk toezicht, maar ook tijdens lopende strafrechtelijke opsporingsonderzoeken. Goede informatie-uitwisseling tussen instanties is daarom van groot belang. Signalen van mensenhandel dienen in ieder geval tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging te leiden (Aanwijzing Mensenhandel).

Doelstellingen van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel zijn:

- Het beëindigen van uitbuitingssituaties en het beschermen van slachtoffers.
- Het blootleggen van criminele handelingen en motieven van mensenhandelaren alsmede het oprollen van de achterliggende (criminele) organisaties.
- Het opsporen en vervolgen van daders.
- Het inzichtelijk maken van verdiensten en bijbehorende geldstromen en het bewerkstelligen van financieel rechtsherstel.

Sinds 2000 heeft Nederland een Nationaal Rapporteur Mensenhandel, die rapporteert aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland en over de effecten van beleid op dit terrein. In Nederland is de aanpak van mensenhandel een beleidsprioriteit van het kabinet. Sinds 27 februari 2008 is er een *Taskforce* Aanpak Mensenhandel bestaande uit het lokaal bestuur, de politie, het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht, de ministeries van Justitie, BZK, Buitenlandse Zaken, SZW en VWS. De *Taskforce* heeft als taak knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren en oplossingen aan te dragen.

In Europees verband zal de strijd tegen mensenhandel worden opgevoerd door te investeren in internationale samenwerking en afstemming van nationale wetten sancties. Doel is dat daders ook te vervolgen zijn als zij zich in het buitenland schuldig maken aan mensenhandel, en strafbaarstelling van klanten van prostituees die op de hoogte kunnen zijn van een uitbuitingssituatie. Een andere doelstelling is slachtoffers beter te ondersteunen door meer mogelijkheden te creëren voor bijstand, medische verzorging en politiebescherming.

### 2.2.3 *Uitgangspunten Kinderen veilig thuis*

Het actieprogramma Kinderen veilig thuis is in 2007 gelanceerd en geeft een impuls aan de regionale aanpak kindermishandeling (RAAK). De kern van deze aanpak betreft een gecoördineerd en geïntegreerd aanbod van bewezen effectieve werkwijzen en methodieken voor alle niveaus van het zorgcontinuüm. Dat wil zeggen van preventie tot diagnostiek en interventie bij vermoedens of constatering van feitelijke kindermishandeling. De rijksoverheid heeft 35 centrumgemeenten gevraagd sluitende afspraken te maken tussen lokale en regionale partners over de aanpak van kindermishandeling en professionals actief een programma van training en scholing aan te bieden. Om de regierol op te kunnen pakken, krijgt elke centrumgemeente een subsidie van 250.000 euro voor het aanstellen van een regionale coördinator voor de periode 2008-2010. Er is een Stuurgroep Aanpak Kindermishandeling ingesteld die de voortgang van het actieplan bewaakt. Op provinciaal niveau heeft de MOgroep-Jeugd LAAK (landelijke actieprogramma aanpak kindermishandeling) ontwikkeld voor de geïndiceerde jeugdzorg, waar ook ziekenhuizen en andere zorginstellingen als GGZ bij worden betrokken.

De sluitende aanpak moet leiden tot:

- Zoveel mogelijk voorkómen dat kindermishandeling optreedt.
- Kindermishandeling zo snel mogelijk signaleren als het toch voorkomt.
- Stoppen van de mishandeling met inzet van hulpverlening, jeugdbescherming, strafrecht of combinaties daarvan.
- Beperken van de schadelijke gevolgen van de mishandeling door passende zorg (TK 31 015, nr.37, p. 1).

*Randvoorwaarden voor een sluitende keten zijn:*

- Per regio duidelijkheid over verdeling van verantwoordelijkheden en de rolverdeling tussen CJG, ZAT-teams op scholen, Bureau jeugdzorg en daarbinnen het AMK.
- Duidelijkheid over meldingen aan de Verwijsindex risicjongeren (VIR) en melding bij het AMK.
- Toezicht en handhaving door betreffende Inspecties.
- Uitrollen van goede praktijken (TK 31 015, nr.37, p. 2-3).

Uitgangspunt is de gedachte: 'it takes a village to raise a child'. Dat betekent erkenning dat de sociale omgeving van groot belang is. Een vertrouwenspersoon in de eigen sociale omgeving van het kind die oog heeft voor de angst en ontberingen van mishandelde kinderen is van belang. Het actieprogramma biedt een breed spectrum van zorg voor kinderen en ouders en is gericht op de professionals. Het beleid is gericht op *preventie* van kindermishandeling. Dat betekent bijvoorbeeld dat het Centrum voor Jeugd en Gezin ouders opvoedingsondersteuning geeft als zij niet kunnen voldoen aan hun ouderlijke verplichtingen. Vanuit de preventiegedachte is er aandacht voor armoedebestrijding, arbeidsparticipatie en voorkomen van schooluitval, maar dit valt niet onder het Actieprogramma: het is een onderdeel van andere departementen (Actieplan, p.6).

De inzet hierbij is *vroegsignalering en melden* bij het AMK. Evenals bij de aanpak van huiselijk geweld staan het vergroten van de signalering en het melden van kindermishandeling centraal, via ondermeer een wettelijke Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (de inwerkingtreding wordt 1 januari 2011 beoogd). De implementatie van de meldcode zal in samenwerking met de brancheorganisaties plaatsvinden. De Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zal voor een brede groep van professionals gelden, ook voor scholen, verloskundigen en kraamverzorgers. Daarnaast vindt investering plaats in verbetering van de deskundigheid van professionals, door aandacht voor kindermishandeling in de opleiding van professionals en e-learning programma's (e-Academie van de Augeo Foundation). Het vergroten van de bewustwording van het bestaan en de gevolgen van kindermishandeling staan centraal, bijvoorbeeld door de campagne die zich richt op deze bewustwording in maart 2009. De brancheorganisaties zijn hierbij betrokken.

Wat betreft concrete *interventies* maakt het beleid verschil in vroege interventie bij gezinnen waar risico's zijn gesignaleerd en diagnostiek en interventie als kindermishandeling is geconstateerd. In het eerste geval wordt expliciet het versterken van home visiting genoemd. Ook staat uitbreiding van programma's voor de begeleiding van slachtoffers van kindermishandeling op stapel (31 015, nr.38, p. 3).

De regionale aanpak kindermishandeling (RAAK) heeft tot doel om een sluitende aanpak te bewerkstelligen en daarbij is samenwerking en afstemming tussen verschillende partijen onontbeerlijk (*ketensamenwerking*). Alleen door samenwerking is het mogelijk een gecoördineerd, samenhangend en daadwerkelijk 'gesloten' aanbod te creëren. De formatie van multidisciplinaire teams die als doel hebben risicosignalen snel op te vangen en actie te ondernemen, is noodzakelijk. De strafrechtelijke aanpak is versterkt met de Aanwijzing kindermishandeling die sinds 1 augustus 2009 in werking is getreden.

#### *2.2.4 Uitgangspunten programma Eergerelateerd geweld*

In 2006 startte het landelijke interdepartementale programma Eergerelateerd geweld, waar de ministeries van Justitie, BZK, VWS, OCW en WWI samenwerken. Sinds 2008 is de aanpak van eergerelateerd geweld (en huiselijk geweld) ondergebracht bij het programma Veiligheid begint bij voorkomen. Het programma loopt tot 2011.

Hoofddoelstelling van het programma is het terugdringen van het slachtofferchap van eergerelateerd geweld.

Het programma kent drie beleidspijlers:

1. Maatschappelijke preventie: versterken van de (zelf)redzaamheid van potentiële slachtoffers van eergerelateerd geweld door voorlichting en activiteiten. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met migranten en vluchtelingenorganisaties (zie het programma Aan de goede kant van de eer); er is veel aandacht voor preventie op scholen en voor specifieke projecten op ROC's, en er is materiaal ontwikkeld gericht op voorlichting en het doorbreken van taboes. Preventie valt nadrukkelijk onder de lokale aanpak; zeven gemeenten krijgen extra financiering om preven-

tie handen en voeten te geven. Ook financieren lokale emancipatieprojecten preventieactiviteiten.

2. Bescherming: het bieden van opvang en veiligheid aan met eengerelateerd geweld bedreigde vrouwen en meiden, mannen en jongeren, zoals de specifieke opvang van meiden in Zahir en EVA en de mannenopvang in de G4. Ook de bemiddelende rol die de politie kan spelen bij dreiging van eergeweld vormt onderdeel van bescherming. Vergroten van deskundigheid van professionals valt hieronder. Aandacht voor informatievoorziening in het algemeen is eveneens te scharen onder preventie.
3. Strafrechtelijke aanpak. Deze is aan de orde als het eergeweld een overschrijding van strafrechtelijke normen betreft, waardoor opsporing en vervolging wenselijk of noodzakelijk is. Politie, Openbaar Ministerie en Rechterlijke Macht investeren in kennisontwikkeling. Daarnaast heeft het MEP (opgevolgd door het LEC EG (Landelijk Expertisecentrum Eengerelateerd Geweld)) een aanpak voor de politie ontwikkeld.

Buiten de beleidspijlers is er aandacht voor de aanpak van huwelijksdwang. Bovendien is er aandacht voor de lokale bestuurlijke aanpak van eergeweld (Vijfde voortgangsrapportage, TK 30.388, nr.34; dd. 2 juli 2009)

### 2.3 *Speerpunten van beleid*

Het beleid inzake geweld in afhankelijkheidsrelaties ligt bij verschillende ministeries en bestaat uit verschillende programma's. In feite zijn er drie grote pijlers met daarnaast kleinere programma's. Huiselijk geweld en eengerelateerd geweld vallen tevens onder het grote justitieprogramma Veiligheid begint bij voorkomen, maar zijn daar slechts een alinea in een programma Geweld in de (semi-) publieke sfeer.

We zien dat er nadruk komt te liggen op preventie, bijvoorbeeld publiekscampagnes en voorlichting. Inzetten op vroegsignalering is een vorm van preventie; de op handen zijnde Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zal naar verwachting een impuls geven aan de vroegsignalering door professionals. Ook vindt investering plaats in het verbeteren van kennis over geweld in afhankelijkheidsrelaties, door trainingen en in opleidingen. Daarnaast staat de systeemaanpak centraal: slachtoffer, dader en kinderen krijgen een hulpaanbod. De systeemgerichte aanpak zien we bijvoorbeeld in het aanbod van hulp na het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Alle beleid is doordeseemd met de wens te komen tot een gezamenlijke ketenaanpak en met de noodzaak van protocollen en werkafspraken. Daarmee samenhangend zien we beleid gericht op het verbeteren van de registratie en informatie-uitwisseling.

De visie achter het beleid van het ministerie van VWS is dat bescherming gericht moet zijn op het versterken van de veiligheid van slachtoffers en dat tegelijkertijd gewerkt moet worden aan de versterking van de weerbaarheid. Dit houdt in dat individuele weerbaarheid niet alleen te versterken is door individuele hulp,

maar ook door het verstevigen van een sociaal netwerk. Het beleid rond kindermishandeling benadrukt het belang van een integraal hulpaanbod voor ouders en kinderen in een vroeg stadium, waarbij iedereen in de maatschappij een verantwoordelijkheid heeft in de zorg voor een veilige wereld voor kinderen. Het beleid van het ministerie van Justitie is gericht op het versterken van de repressieve aanpak met oog voor een integrale ketenaanpak.

Wat ontbreekt, is hoe het beleid van de ministeries van VWS, Justitie en Jeugd en Gezin zich tot elkaar verhouden; hoe een repressieve aanpak (meer aangiften en aanhoudingen) zich dient te verhouden tot een bestuurlijke aanpak (het huisverbod als preventieve maatregel of als repressieve maatregel) of hoe de hulpverlening in het vrijwillige kader zich moet verhouden tot een strafrechtelijke regulering. Het landelijk beleid is doordeesemd van de wens dat geweld in afhankelijkheidsrelaties wordt aangepakt via een integrale aanpak en met oog voor het (gezins)systeem. Hoe dit vorm te geven is wordt echter aan de lokale praktijk overgelaten. In feite ontbreekt op landelijk niveau integratie van beleid, terwijl dit op decentraal (lokaal) niveau een vereiste is.





### 3 *Ontwikkelingen in aard en omvang*

#### 3.1 *Inleiding*

Vergeleken met eind jaren negentig weten we meer over de omvang en aard van de verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Verschillende organisaties registreren nu op vormen van huiselijk geweld: de politie, het Openbaar Ministerie, Bureaus Slachtofferhulp, het AMK en het ASHG. Er zijn gemeentelijke gezondheidsmonitoren of veiligheidsmonitoren waar geweld in afhankelijkheidsrelaties onderdeel van uitmaakt. Er zijn om de tien jaar van elkaar verschillende prevalentieonderzoeken gedaan naar huiselijk geweld; Römken in 1989, Van Dijk et al. in 1997 en 2002, en in de zomer van 2010 worden de resultaten gepresenteerd van de meest recente grootschalige survey naar huiselijk geweld. De emancipatiemonitor levert regelmatig overzichten van bestaande cijfers (Merens & Hermans, 2009).

Toch zijn cijfers over prevalentie van geweld in afhankelijkheidsrelaties onder de bevolking schaars. Het is niet mogelijk een eenduidig beeld te schetsen van de verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de ontwikkelingen die zich voordoen (zie ook Keuzenkamp, Huls & Hermans, 2009, p. 220). We maken daarom gebruik van verschillende bronnen. Naast prevalentiecijfers uit grootschalige surveys (landelijk of in de vier grote steden) geven we ook cijfers over de omvang van bij de politie en het AMK geregistreerde vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Daarnaast halen we cijfers aan uit onderzoek naar de specifieke vormen. Op die manier proberen we een zo goed mogelijk beeld te schetsen van de omvang van diverse vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties, zowel landelijk als voor de vier grote steden.

In dit hoofdstuk geven we een schets van de aard en omvang van geweld in afhankelijkheidsrelaties naar de verschillende vormen: 1. huiselijk geweld, meer in het bijzonder partnergeweld, 2. kindermishandeling, 3. mensenhandel, en 4. tienermoeders. We besluiten met een conclusie.

## 3.2 *Huiselijk geweld en partnergeweld*

We beschrijven hier de belangrijkste omvangcijfers van de brede groep van huiselijk geweld (geweld tegen partner, kinderen, ouders, familieleden en huisvrienden) en zo mogelijk van partnergeweld. We gaan in op de omvang van huiselijk geweld en partnergeweld onder de bevolking en geven politiecijfers weer. Tot slot gaan we in op ouderenmishandeling.

### 3.2.1 *Onderzoek naar huiselijk geweld*

Onderzoek naar huiselijk geweld (geweld door een partner, ouder, broer/zus of andere persoon in huiselijke kring) in de jaren negentig liet zien dat elf procent van de Nederlanders ooit in zijn of haar leven slachtoffer is van huiselijk geweld dat lichamelijk letsel tot gevolg heeft gehad (Van Dijk et al., 1997, p. 38-42). Van alle gerapporteerde voorvallen van huiselijk geweld blijkt nog geen kwart gepleegd door de partner of ex-partner. Ouders nemen ongeveer een vijfde van het huiselijk geweld voor hun rekening. Het grootste gedeelte van het huiselijk geweld is gepleegd door familieleden (22%) en huisvrienden (niet-familieleden) (37%), zo blijkt uit een secundaire analyse op het databestand (Wittebrood & Veldheer, 2005).

De veiligheidsmonitor geeft inzicht in de geweldservaring van personen van 15 jaar of ouder in het afgelopen jaar. Geweld is onderverdeeld in mishandeling, bedreiging en seksueel geweld (waaronder seksuele intimidatie). Dan blijkt dat 4% van de vrouwen en 6% van de mannen ervaring heeft met geweld, waarbij vrouwen veel vaker slachtoffer zijn van seksueel geweld dan mannen (seksueel geweld bestaat vooral uit seksuele intimidatie). Ook ervaren vrouwen vaker geweld in de privésfeer dan mannen. Mannen ervaren vooral geweld in de publieke sfeer. Bij vrouwen pleegt in 12% van de geweldservaringen de partner, de ex-partner of een familielid het geweld, terwijl dit voor mannen in 2% van de gevallen geldt. Splitsen we dit uit naar soort geweld dan zien we dat de (ex-)partner of familie in 24% van de gevallen de mishandeling van vrouwen uitoefent en dat dit bij bedreiging in 12% van de gevallen zo is (voor seksueel geweld is het 5%). Voor mannen is het voor elke vorm 2% (Keuzenkamp, Huls & Hermans, 2009).

Naast landelijke cijfers zijn er ook stedelijke cijfers. De G4-gemeenten hebben alle vier het thema huiselijk geweld opgenomen in periodiek terugkerende gezondheidsmonitoren. In 2008 hebben zij een zelfde gezondheidsmonitor uitgezet, waarin ook een aantal vragen over huiselijk geweld (alle vormen van geweld in huiselijke kring) zijn opgenomen. In Rotterdam wordt door 4% van de bewoners van 16 jaar en ouder aangegeven dat zij in de afgelopen vijf jaar slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld. In Den Haag en Amsterdam geeft 3% van de inwoners dit aan, en in Utrecht 2%. Het verschil tussen Rotterdam en de andere steden kunnen we niet alleen verklaren door de verschillen in de achtergrondkenmerken die er tussen de steden zijn.

Boven de 55 jaar is het percentage slachtoffers van huiselijk geweld lager. Huiselijk geweld overkomt vaker mensen die niet kunnen rondkomen van het huishoudinkomen. Vrouwen geven vaker dan mannen aan slachtoffer te zijn van huiselijk geweld. Cijfers over huwelijks staat geven aan dat gescheiden vrouwen veel vaker te maken hebben gehad met huiselijk geweld in de afgelopen vijf jaar dan gescheiden mannen (10 versus 4%). Ook ongehuwde vrouwen geven dit vaker aan dan ongehuwde mannen (6 versus 3%). Het verschil tussen gehuwde/samenwonende partners is minder groot: 3% van de vrouwen en 2% van de mannen. Bij weduwen/weduwnaren ligt het andersom: 3% van de weduwnaren en 1% van de weduwen (G4 op gezondheid uitgemeten 2009).

De Utrechtse gezondheidspeiling geeft een meer gedetailleerd beeld van huiselijk geweld in de stad Utrecht over 2006. Uit deze gegevens blijkt dat 7% van alle Utrechters boven de 16 jaar in zijn leven ooit slachtoffer is geweest van huiselijk geweld (16.250 Utrechters). Bijna een vijfde van deze slachtoffers (18%) is nog in het afgelopen jaar slachtoffer geweest. Dit staat gelijk aan ongeveer 1% van alle Utrechters (2.750 Utrechters). Van deze slachtoffers geeft 14% aan dagelijks met huiselijk geweld te maken te hebben (omgerekend komt dit neer op 385 Utrechters). Voor ruim driekwart (77%) ging het naar eigen zeggen om één of enkele malen. Bijna de helft (48%) van de slachtoffers is tussen de 16 en 29 jaar oud. Bijna twee derde (62%) van de slachtoffers van huiselijk geweld in de stad en regio Utrecht in het afgelopen jaar was van Nederlandse herkomst. Er zijn iets meer Utrechtse slachtoffers van Marokkaanse afkomst (5%) dan van Turkse afkomst (2%).

De vormen van huiselijk geweld die slachtoffers het meest noemden in het laatste jaar zijn psychisch/emotioneel geweld (74%) en lichamelijk geweld (41%). Ongewenst seksueel gedrag (12%) en seksueel geweld (3%) komen minder vaak voor. Slachtoffers hebben vaak met meerdere vormen van huiselijk geweld te maken (Huiselijk geweld in de stad en regio Utrecht, Monitor 2007).

Römkens & Van Poppel hebben in 2006 een aantal lokale cijfers over huiselijk geweld op een rijtje gezet. Zij concluderen dat er geen betrouwbare vergelijkingen te trekken zijn omdat de methoden onderling te sterk van elkaar verschillen. Ook lijkt er een forse onderrapportage te zijn. Over de gehele linie blijkt wel een consistent gegeven dat meer vrouwen dan mannen aangeven met geweld in huiselijke kring te maken te hebben gehad in de diverse lokale monitoren (Römkens & Van Poppel, 2006)

### 3.2.2 *Onderzoek naar partnergeweld*

Gemiddeld heeft 12% van de Nederlandse bevolking ooit te maken gehad met geweld door de partner of ex-partner, waarbij in ongeveer 40% van de gevallen de partner geweld pleegt en bij 60% de ex-partner. In geval van partnergeweld blijkt 7% van de mannen ooit slachtoffer te zijn geweest en 16% van de vrouwen; meer vrouwen zijn slachtoffer geweest van partnergeweld dan mannen en dit geldt zo-

wel voor fysiek als voor seksueel geweld. Ook zijn vrouwen vaker slachtoffer van ernstiger geweld (Wittebrood & Veldheer, 2005).

Dit bleek al eerder uit het onderzoek van Römken in de jaren tachtig: een op de acht vrouwen ondervond binnen haar huidige relatie eenzijdig geweld. Ruim een op de twintig vrouwen (5,5%) was ooit in een relatie betrokken bij wederkerig geweld; zij en de partner gebruikten over en weer geweld van lichte tot matige ernst. Eén op de zes gescheiden vrouwen die tijdens hun relatie geweld hadden meegemaakt, werden ook na de scheiding geconfronteerd met geweld door de partner en 4% van de vrouwen werd na de scheiding verkracht (Römken, 1989). Eén op de vijf vrouwen geeft als reden voor de echtscheiding aan dat een geschiedenis van geweld ten grondslag ligt aan het uit elkaar gaan (Graaf, 2005). Onderzoek in 2008 naar echtscheiding laat zien dat vrouwen veel vaker als reden voor de echtscheiding aangeven dat fysiek of geestelijk geweld een rol speelt (8%) dan mannen (1%) (Wobma & De Graaf, 2009). Dit komt ook uit de G4-Gezondheidsmonitor naar voren, zoals we hiervoor zagen. De periode rond de echtscheiding wordt wel als de meest gevaarlijke periode beschouwd, waarin de kans op een dodelijke afloop het grootst is (Mahoney, 1994).

Kijkende naar alleen recent geweld, dat wil zeggen in de afgelopen vijf jaar, dan blijkt bijna 4% van de Nederlandse bevolking slachtoffer te zijn van partnergeweld, zo komt uit de secundaire analyse van Wittebrood & Veldheer naar voren. Ook zijn de onderzoekers nagegaan of allochtone vrouwen vaker slachtoffer zijn van partnergeweld dan autochtone vrouwen. Dit blijkt niet het geval te zijn: 16% van de autochtone vrouwen heeft ooit te maken gehad met partnergeweld en 15% van de allochtone vrouwen. Bij recent partnergeweld blijken er geen verschillen te zijn tussen autochtone en allochtone vrouwen als een zelfde leeftijdsverdeling in acht wordt genomen (Wittebrood & Veldheer, 2005).

De achtergrond en problematiek van slachtoffers en daders van onder meer partnergeweld zijn zeer divers (Römken, 1992; Lünemann & Bruinsma, 2005; Sijbrandij, Jonker & Wolf, 2008). Er zijn grote verschillen naar leeftijd en etnische herkomst, geestelijke gezondheid (psychische klachtenpatronen, psychiatrische problematiek, verslaving), sociaaleconomische positie (schulden, huisvesting) en criminele context. Deze diversiteit is echter niet als zodanig terug te vinden in de huidige registraties.

#### *Hulpvraag*

Cijfers over de hulpvraag zijn schaars. Uit het onderzoek van Römken komt naar voren dat hoe ernstiger het geweld, hoe groter de kans dat vrouwen hulp zoeken bij (medische) hulpverlening (hoewel ze daarbij niet altijd de achtergrond van het letsel of de klachten aangeven). Ongeveer vier op de tien vrouwen die eenzijdig geweld ondervonden door hun partner schakelden een officiële instantie in (huisarts of medisch specialist, psychosociale hulp of politie). De sociaaleconomische

achtergrond houdt geen verband met het wel of niet zoeken van hulp. Kijken we meer specifiek naar de hulpvraag van de vrouwen die eenzijdig geweld door hun (ex)partner hebben meegemaakt, dan zien we dat een op de drie vrouwen ooit naar de huisarts of medisch specialist geweest. Een op de vijf vrouwen riep de hulp in van de politie. Een op de zes vrouwen zocht psychosociale hulp. Een kleine groep vrouwen zocht opvang bij de vrouwenhulp (3%) (Römkens, 1989, p. 214-227).

Uit het onderzoek van Van Dijk et al. (1997) naar de aard en omvang van huiselijk geweld komt naar voren dat ongeveer 7% van de slachtoffers die letsel opliepen (van kinder-, ouder- en partnermishandeling) aangeeft dat zij naar een arts zijn gegaan. Ongeveer 12% van de slachtoffers van huiselijk geweld meldt het geweld bij de politie.

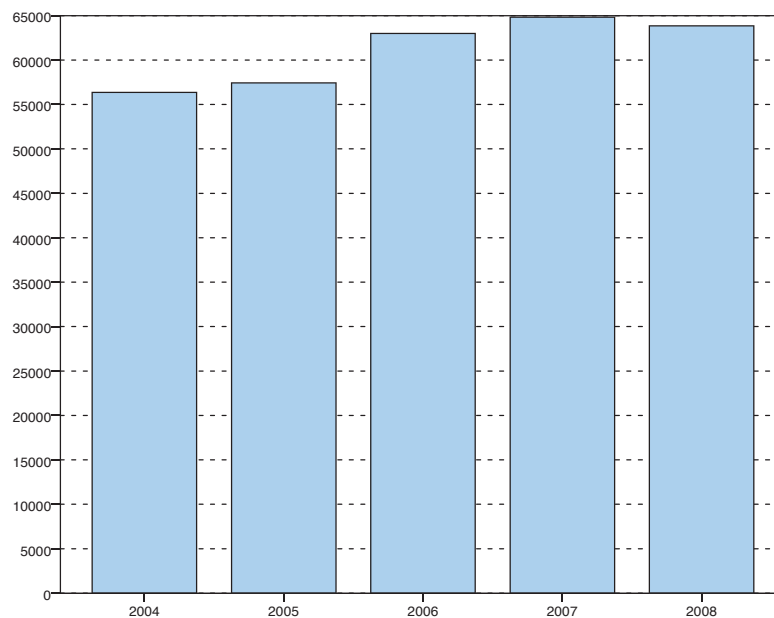
Bovenstaande cijfers zijn van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. De verwachting is dat meer vrouwen naar de vrouwenopvang gaan dan de 3% die het onderzoek van Römkens aangeeft, doordat er nu meer aanbod is en ook meer doelgroepen de vrouwenopvang weten te vinden. De verwachting is dat ook een groter deel van de slachtoffers naar de politie stapt en hulp zoekt.

### *3.2.3 Politie cijfers huiselijk geweld*

Sinds 2004 registreert de politie huiselijk geweld apart als maatschappelijke categorie. Onderzoeksbureau Beke doet vanaf die tijd onderzoek naar deze registratie. Op basis hiervan geeft zij een kwantitatief beeld van de prevalentie van huiselijk geweld zoals die blijkt uit politiegegevens (Ferwerda, 2006, 2007 en 2008).

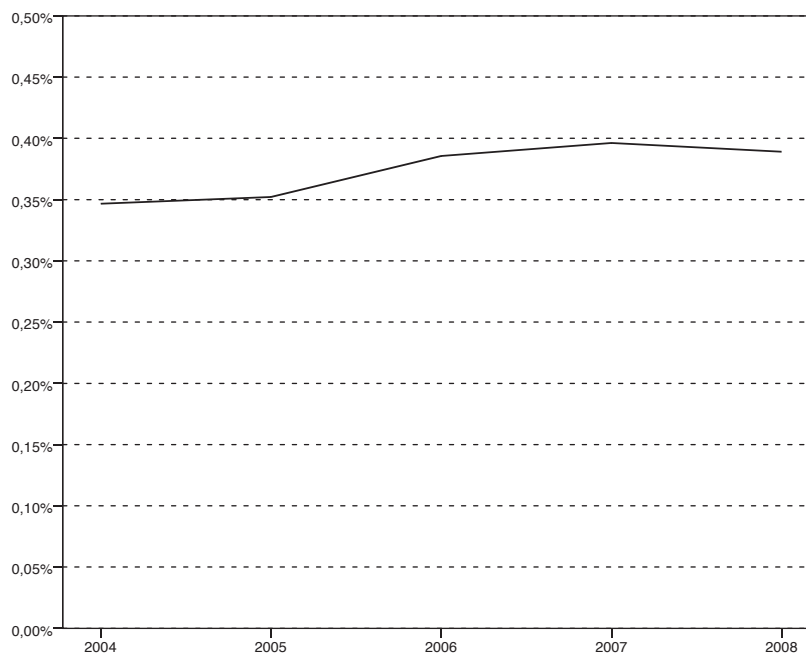
Er lijkt een lichte stijging te zijn sinds de politie huiselijk geweld als maatschappelijke categorie vastlegt (2004), waarna het aantal incidenten lijkt te stabiliseren vanaf 2006 (figuur 1). Een verandering in bewustzijn, aangiftebereidheid en wijze van registratie lijken deze toename in omvang te veroorzaken. Op grond van politie cijfers kunnen we geen uitspraken doen over de prevalentie onder de bevolking.

*Figuur 1 Incidenten huiselijk geweld politie (Ferwerda, 2009)*



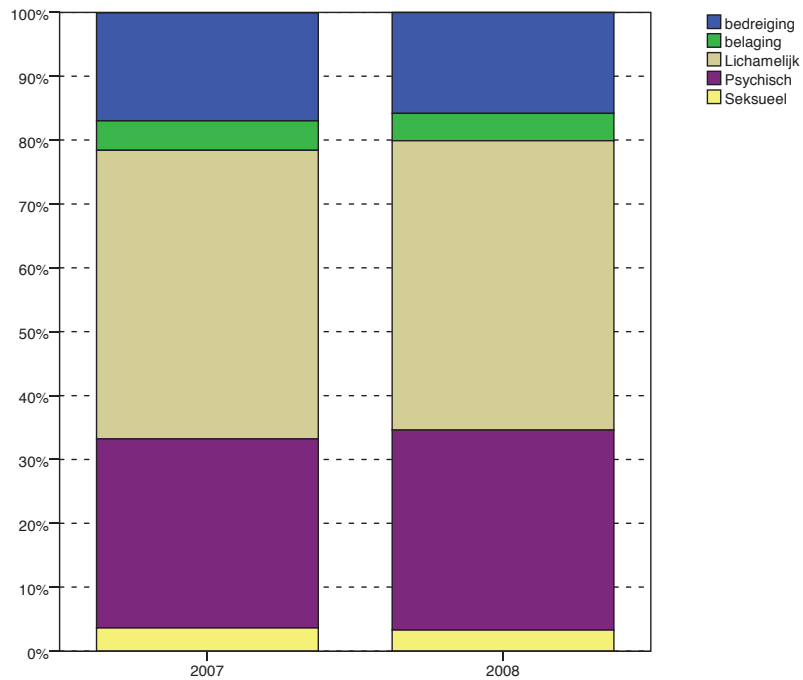
Als we de cijfers afzetten tegen de gehele Nederlandse bevolking, dan zien we dat het aantal incidenten per 10.000 inwoners vrij constant is, namelijk tussen 35 en 40 incidenten per 10.000 inwoners in Nederland. Onderstaande figuur 2 laat dit zien.

*Figuur 2 Percentage incidenten huiselijk geweld*



Het soort geweld dat wordt gepleegd (in 2007 en 2008) staat vermeld in figuur 3.

*Figuur 3 Verdeling naar soort geweld 2007-2008*

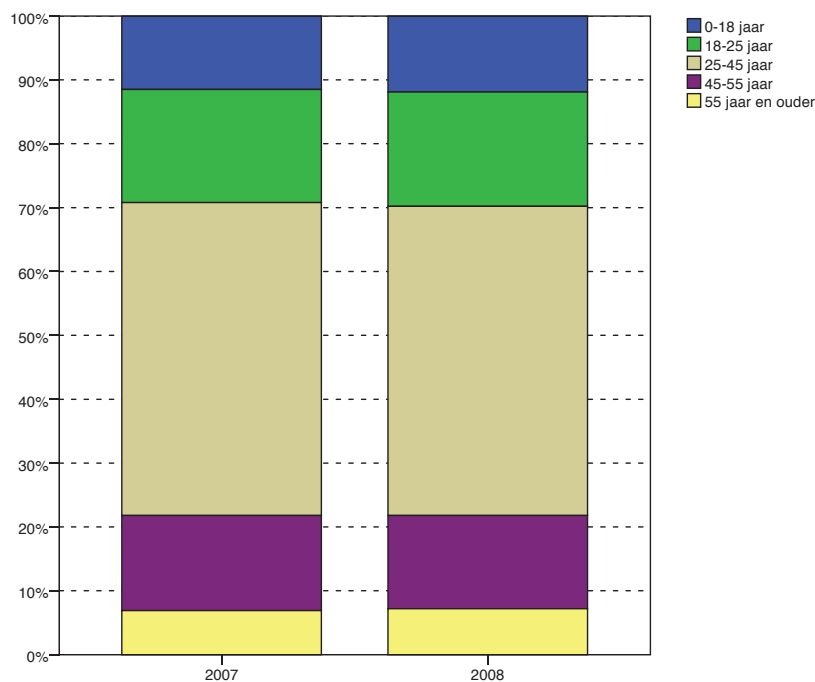


Per categorie is een verzameling van door de politie gebruikte incidentcodes ondergebracht. Zo vallen bijvoorbeeld alle vormen van fysiek geweld onder de aanduiding lichamelijk geweld. Bij psychisch geweld gaat het om incidenten als relatieproblemen en om huisvredebreuk (Ferwerda, 2008, 2009). Het mag duidelijk zijn dat huiselijk geweld vooral bestaat uit lichamelijk geweld en psychisch geweld.

Wanneer we kijken naar de sekse van de slachtoffers, dan blijkt dat in 2008 76,9% van de slachtoffers een vrouw was. In 2007 was dit 77,1%.

Figuur 4 geeft de verdeling weer van de leeftijd van de slachtoffers.

Figuur 4 Verdeling leeftijd slachtoffers huiselijk geweld 2007-2008



We zien slechts marginale verschillen tussen 2007 en 2008. De grootste groep slachtoffers is tussen de 25 en 45 jaar (bijna de helft). Oudere slachtoffers zien we relatief weinig. Ruim 27% van de Nederlandse bevolking is ouder dan 55. Dit betekent dat het geweld waarvan melding wordt gedaan bij de politie vooral uit de groep van 25 tot 45 jaar komt.

Onder ouderen is het percentage mannelijke slachtoffers veel groter dan onder de andere leeftijdscategorieën. In deze groep is 45% van de slachtoffers man.

#### *Onderscheid naar partnergeweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling*

In het voorgaande zijn alle incidenten van huiselijk geweld bij elkaar genomen. De grootste groep betreft partnergeweld. In 2008 was het geweld in 70% van de gevallen gericht op de partner of ex-partner van de dader; doorgaans was het geweld gericht op de vrouw door de man. Het geweld is in 10% van de gevallen gericht op kinderen en in nog eens 10% op ouderen (personen ouder dan 55 jaar). Het geregistreerde geweld tegen ouders is 7% (Cijfers 2008, Ferwerda, 2009, Huiselijk geweld gemeten).

#### *Politie cijfers over eergerelateerd geweld*

Eergerelateerd geweld kent diverse verschijningsvormen en is lastig te herkennen en te kwantificeren. Een landelijk inzicht in de aard en omvang is niet eenvoudig



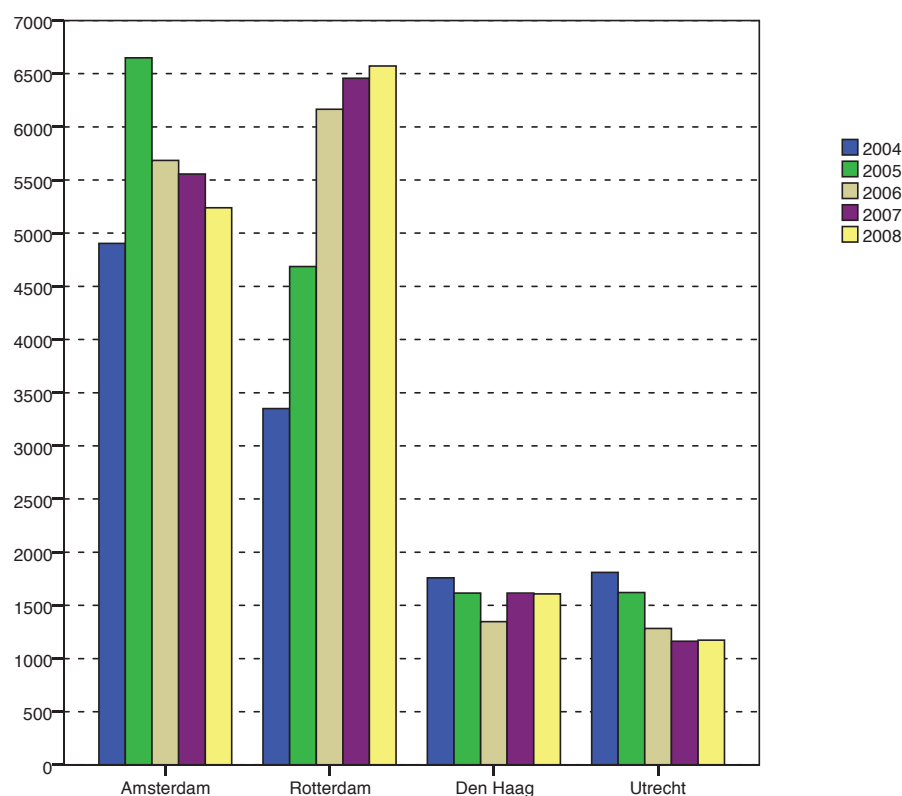
te realiseren. De cijfers die bekend zijn, zijn afkomstig van de politie. Er zijn geen landelijke cijfers beschikbaar. De Unit MEP van politie Haaglanden (tegenwoordig het LEC, Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd), gespecialiseerd in eerzaken, kreeg in 2006 422 zaken binnen van mogelijk eergeweld.

Bureau Beke en het COT instituut hebben in 2007 onderzoek gedaan naar het voorkomen van eergelateerd geweld in politiezaken (Kuppens et al., 2007). Zij concluderen door extrapolatie dat mogelijk 158 zaken van eergelateerd geweld in Amsterdam plaatsvonden over geheel 2006. Hierbij gaan ze uit van een ondergrens. Amsterdam verschilt daarmee in omvang nauwelijks van de eerste onderzoeksresultaten uit vergelijkbare politieregio's als Haaglanden en Zuid-Holland Zuid.

#### *Politiegegevens naar G4*

De politiegegevens van de G4 (dit zijn dezelfde data die Ferwerda gebruikt) zijn niet volledig over dit onderwerp (vanuit Den Haag ontbreken de cijfers van 2004, 2005 en 2008). Ze geven echter wel een goede indicatie (figuur 5).

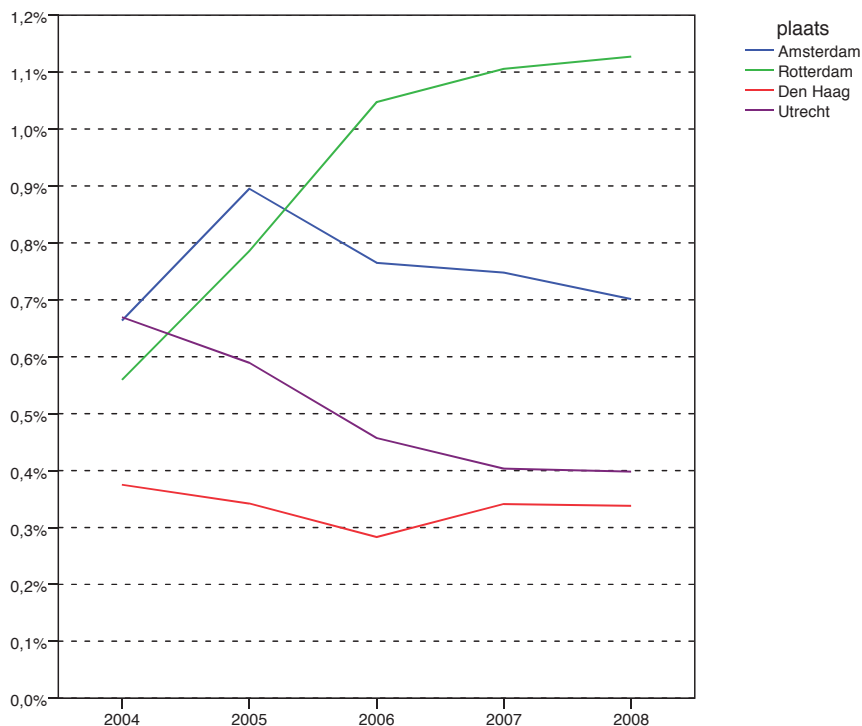
*Figuur 5 Aantal incidenten huiselijk geweld G4 2004-2008*



In Rotterdam is er een stijging die in de loop der jaren vervlakt. In Amsterdam is er een grote toename tussen 2004 en 2005, waarna het aantal incidenten in de daaropvolgende jaren weer daalt. In Utrecht zien we een geleidelijke daling over de jaren heen. Reden zou kunnen zijn dat de Utrechtse politie koploper was in het ontwikkelen van een beleid op huiselijk geweld en al jaren eerder een toename aan meldingen had.

Wanneer we de relatieve cijfers bekijken zien we een iets ander beeld (figuur 6).

Figuur 6 Relatieve aantal incidenten huiselijk geweld G4 2004-2008



In het eerste jaar, 2004, worden in Utrecht nog relatief meer incidenten huiselijk geweld vastgelegd dan in Rotterdam. Daarna stijgt het percentage in Rotterdam en Amsterdam heel sterk terwijl het in Utrecht geleidelijk iets afneemt. In Amsterdam is het percentage in 2005 hoger dan in Rotterdam, maar ook daar daalt het, terwijl het percentage in Rotterdam doorstijgt. Rotterdam was relatief laat met het inzetten van een beleid op huiselijk geweld bij de politie.

In alle G4-steden is het percentage incidenten huiselijk geweld overigens aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit geldt sterker voor Rotterdam en Amsterdam dan voor Utrecht en Den Haag.

### 3.2.4 *Cijfers ASHG*

Naast de politiegegevens zouden in theorie de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG's) meer informatie moeten kunnen geven over meldingen van huiselijk geweld in een gemeente. We bekeken de gegevens van de ASHG's in de G4.

De manier van registreren en dat wat de onderzochte ASHG's van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht registreren blijkt zo verschillend te zijn, dat het niet mogelijk is om een eenduidig overzicht te geven van de meldingen bij de vier ASHG's die wij hebben bekeken.

Daar waar de één meldingen vastlegt en registreert, houdt de ander juist hulpverleningscontacten bij. De één neemt de politiemeldingen wel mee, de ander weer niet. Over de achtergronden van de cliënten en de vormen van geweld legt de ene ASHG veel meer vast dan de andere. Op geen van de thema's bleek het mogelijk over alle vier de ASHG's eenduidige cijfers te produceren.

## 3.3 *Kindermishandeling*

Kindermishandeling omvat verschillende vormen van geweld: zowel fysiek, psychisch en seksueel geweld als verwaarlozing en het getuige zijn van geweld tussen ouders. Ook genitale verminking is een vorm van kindermishandeling.

### 3.3.1 *Landelijke cijfers*

We gaan in op de prevalentie van kindermishandeling, en meer specifiek op kinderen als getuige van geweld tussen de ouders en vrouwelijke genitale verminking.

#### *Algemene omvangcijfers kindermishandeling*

Er zijn geen betrouwbare cijfers over de prevalentie van kindermishandeling onder de bevolking. Recentelijk hebben twee onderzoeken plaatsgevonden. In het ene geval is met cijfers van het AMK en schattingen onder professionals die betrokken zijn bij kindermishandeling de omvang van kindermishandeling ingeschat voor het jaar 2005 (IJendoorn et al., 2007). Tegelijkertijd verrichtte de Vrije Universiteit van Amsterdam onderzoek onder scholieren van de eerste vier klassen van het middelbaar onderwijs (tussen de 12 en 17 jaar).

IJendoorn komt tot de schatting dat jaarlijks 30 op de 1000 kinderen van 0 tot en met 17 jaar slachtoffer zijn van een of andere vorm van kindermishandeling, dat wil zeggen dat naar schatting jaarlijks 107.200 kinderen slachtoffer zijn (IJendoorn et al., 2007). Uit het scholierenonderzoek komt een hoger cijfer: 20% van de scholieren zegt slachtoffer te zijn geweest van kindermishandeling. Dit leidt tot een schatting van 160.700 kinderen van de in totaal 824.000 scholieren in die leeftijd, die slachtoffer zijn (geweest) van geweld (Lamers-Winkelmann et al., 2007).

### *Kinderen als getuige*

Er zijn ook schattingen van het aantal kinderen die getuige van geweld zijn.

Geschat wordt dat bij tussen 40 en 80% van de gevallen waar geweld tussen ouders of verzorgers plaatsvindt, kinderen aanwezig zijn (Groen & Van Lawick, 2003). Uit de politieregistratie van huiselijk geweld komt naar voren dat in ongeveer 60% van de incidenten van huiselijk geweld kinderen (tot 18 jaar) zijn betrokken doordat ze in het gezin wonen. In een kwart van de incidenten waren de kinderen aanwezig bij het gewelddadige conflict: zij waren dus daadwerkelijk getuige van het geweld (Nieuwenhuis, 2008).

In Nederland wordt ervan uitgegaan dat per jaar ongeveer 100.000 kinderen getuige zijn van geweld in het gezin, en dat van die kindgetuigen er 40.000 het risico lopen gedrags- en/of emotionele problemen te ontwikkelen (Graham-Bermann & Edleson, 2001; Lamers-Winkelman, 2006). Hoe schadelijk het is voor een kind om getuige te zijn van geweld, verschilt per kind en hangt onder meer af van de ernst en de duur van het geweld, het geslacht van het kind en zijn ontwikkelingsfase (Baeten & Geurts, 2002). Zeker als kinderen zich machteloos voelden of doodsangst uitstonden waren de gevolgen ernstig (Graham-Bermann & Edleson, 2001). Naar schatting is tussen de 30 en 60% van de kinderen die getuige zijn van geweld, ook zelf slachtoffer van geweld (Dijkstra, Janssen & Baeten, 2004).

### *Vrouwelijke genitale verminking*

Vrouwelijke genitale verminking, ook wel meisjesbesnijdenis genoemd, is een ingreep aan de uitwendige geslachtsorganen en heeft vaak zeer schadelijke gevolgen voor de lichamelijke, psychische en seksuele gezondheid en het welzijn van jonge meisjes en vrouwen. De lichtste vorm is een sneetje in de voorhuid van de clitoris. De meest verminkende vorm is de infibulatie of faraonische besnijdenis, waarbij de hele clitoris, de kleine schaamlippen en een deel van de grote schaamlippen verwijderd worden. Na hechting van wat over is van de grote schaamlippen blijft alleen een kleine opening over voor menstruatiebloed en urine. Vrouwelijke genitale verminking is een traditioneel gebruik dat vooral voorkomt in een aantal Afrikaanse landen. De traditie is daar soms verweven geraakt met het geloof, zowel islamitisch als christelijk. De ingreep vindt meestal plaats bij jonge meisjes, waarbij de exacte leeftijd per land verschilt.

Er is geen goed inzicht in de aard en omvang van meisjesbesnijdenis in Nederland. Naar schatting zijn er in Nederland 14.000 meisjes die het risico lopen besneden te worden. Er wordt uitgegaan van vijftig besnijdenissen per jaar, maar dit lijkt een erg lage schatting (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2005).

Als het gaat om volwassen vrouwen die in hun jeugd zijn besneden, komt uit het onderzoek onder verloskundigen naar voren dat deze in Nederland in 2008 1202 zwangere vrouwen uit de risicogroepen zagen, waarvan 470 waren besneden (Korfker, Rijnders & Detmar, 2009). Dit betekent dat vier op de tien zwangere vrouwen uit de risicolanden is besneden. Dit is lager dan verwacht, want in de landen van herkomst is dat vaak negen op de tien vrouwen. De besnijdenis betrof zowel de

meest ernstige vorm, de infibulatie, als minder vergaande vormen. Uit het onderzoek blijkt ook dat van de 183 praktijken die besneden vrouwen hebben gezien 69% van de praktijken zelden te maken heeft gehad met besnijdenissen (met 1 of 2) en 6% wat vaker (8 tot 15). Dit onderzoek is vooral gebaseerd op de herinnering van geïnterviewden en kende geen aanvullende vragen over bijvoorbeeld het land van herkomst. De praktijken met veel besnijdenissen bevinden zich in de grote steden of in de nabijheid van asielzoekerscentra.

### 3.3.2 *Cijfers van het AMK*

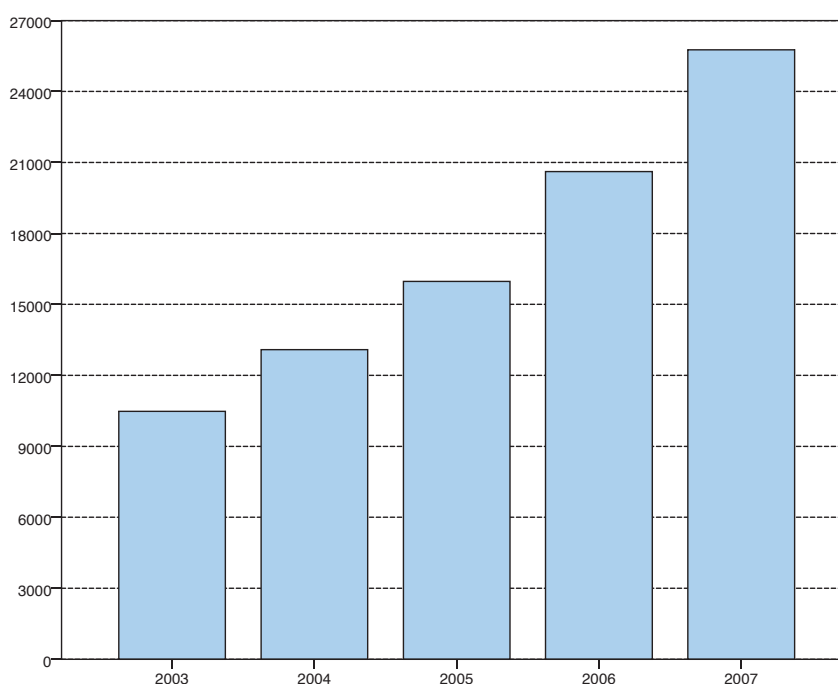
Eerst geven we landelijke cijfers weer en we besluiten met cijfers van het AMK voor de G4.

#### *Landelijke cijfers van het AMK*

In eerste instantie kijken we naar de ontwikkelingen in het aantal bij de AMK's gemelde kinderen van 0 tot en met 17 jaar per jaar in de periode 2003 tot en met 2007 (figuur 7).

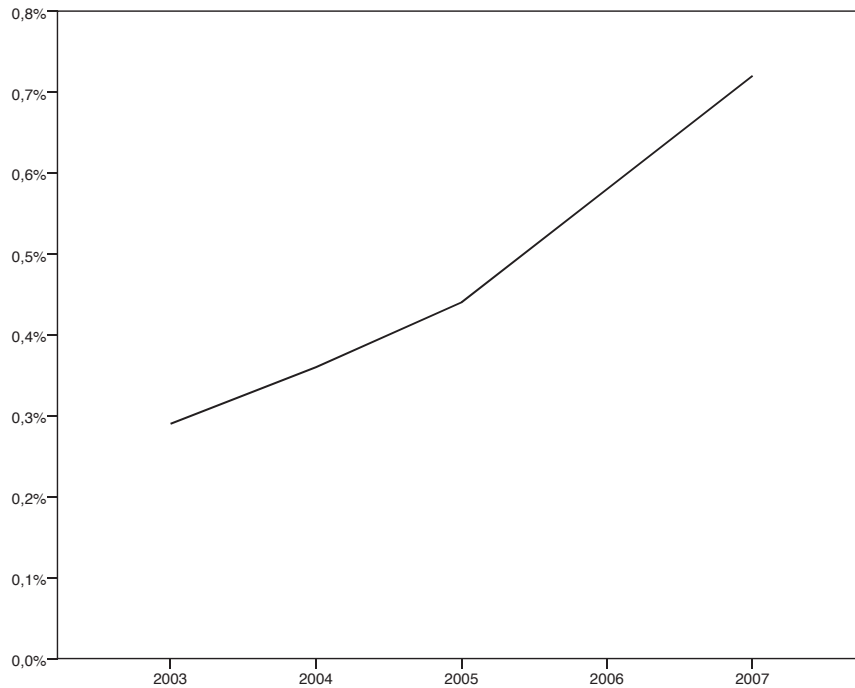
We zien voor heel het land een duidelijke stijging over de jaren heen. De relatieve stijging is redelijk constant, elk jaar komt er ongeveer een kwart bij.

*Figuur 7 Aantal bij AMK's gemelde kinderen in verband met kindermishandeling 2003-2007*



In totaal worden in 2007 bijna 26.000 kinderen gemeld bij het AMK in verband met kindermishandeling. Deze cijfers zijn als percentage afgezet tegen het totaal aantal kinderen van 0 tot en met 17 jaar. Dit wordt getoond in figuur 8.

*Figuur 8 Percentage bij AMK gemelde kinderen 2003-2007*

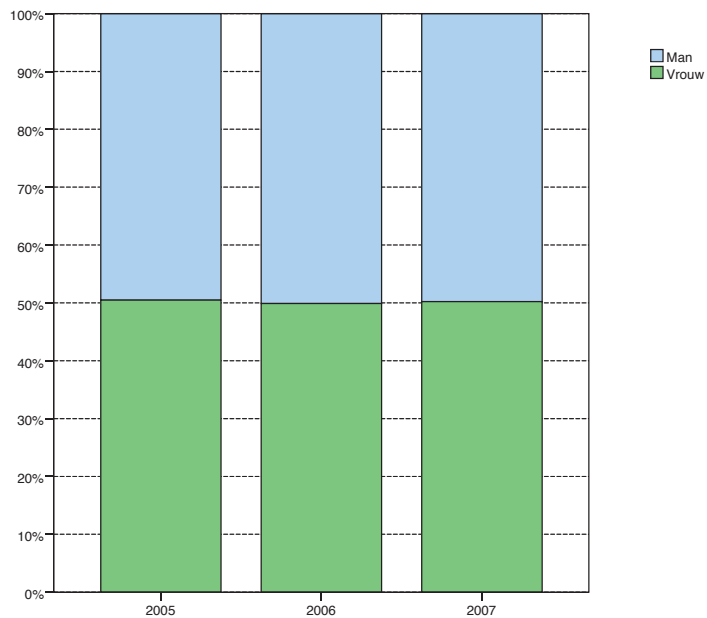


We zien vanzelfsprekend een zelfde stijging als bij de absolute aantallen. De hier getoonde cijfers tonen aan dat relatief gezien vrij weinig kinderen terechtkomen bij het AMK. De stijging is aanzienlijk, maar in totaal gaat het om 0,72% van het totaal aantal kinderen van 0 tot en met 17 jaar in Nederland. Dit cijfer staat in schril contrast met de landelijke prevalentiecijfers, en laat zien dat het AMK slechts een fractie registreert.

Voor de periode 2005 tot en met 2007 is meer informatie bekend over de kinderen en het soort mishandeling dat heeft plaatsgevonden.

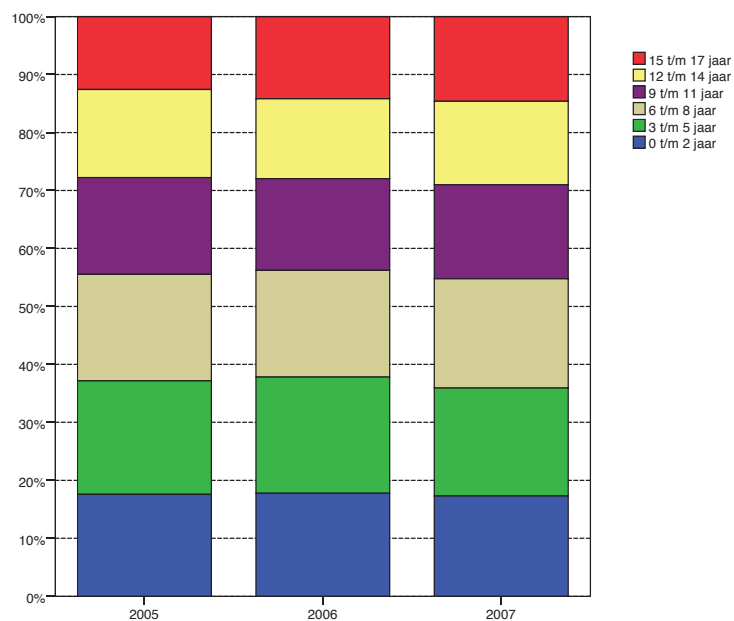
Als eerste kijken we naar de sekse van de gemelde kinderen. Uit figuur 9 blijkt dat in alle jaren de verhouding tussen de jongens en de meisjes precies gelijk is.

Figuur 9 Verhouding jongens/meisjes bij AMK



Wanneer we naar de leeftijd van de kinderen kijken (figuur 10) zien we dat de jongere leeftijdscategorieën iets oververtegenwoordigd zijn. Relatief zien we steeds minder meldingen naarmate kinderen ouder worden.

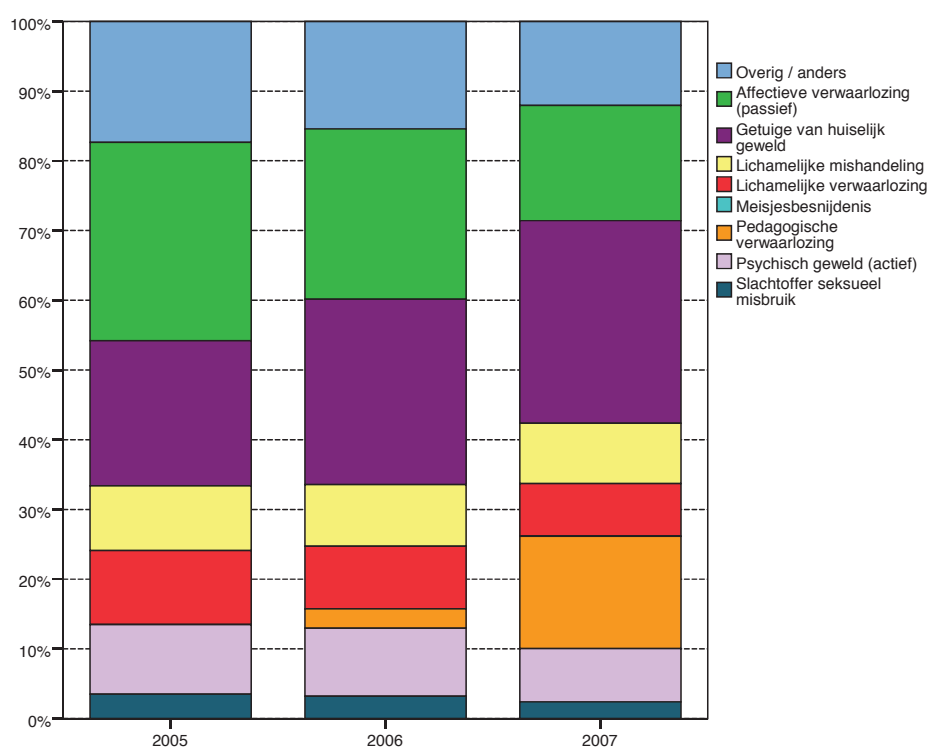
Figuur 10 Leeftijd van de gemelde kinderen



Als laatste kijken we in dit verband naar de soort mishandeling die heeft plaatsgevonden (figuur 11).

We zien dat het getuige zijn van huiselijk geweld een steeds grotere categorie vormt. Lichamelijke mishandeling blijft vrij stabiel. De verschillende vormen van verwaarlozing komen relatief vaak voor, waarbij we moeten opmerken dat affectieve verwaarlozing behoorlijk afneemt over de jaren heen en pedagogische verwaarlozing juist sterk toeneemt. Meisjesbesnijdenis komt maar heel weinig voor onder de gemelde kinderen (niet zichtbaar in de figuur: 0,01%).

Figuur 11 Soort mishandeling



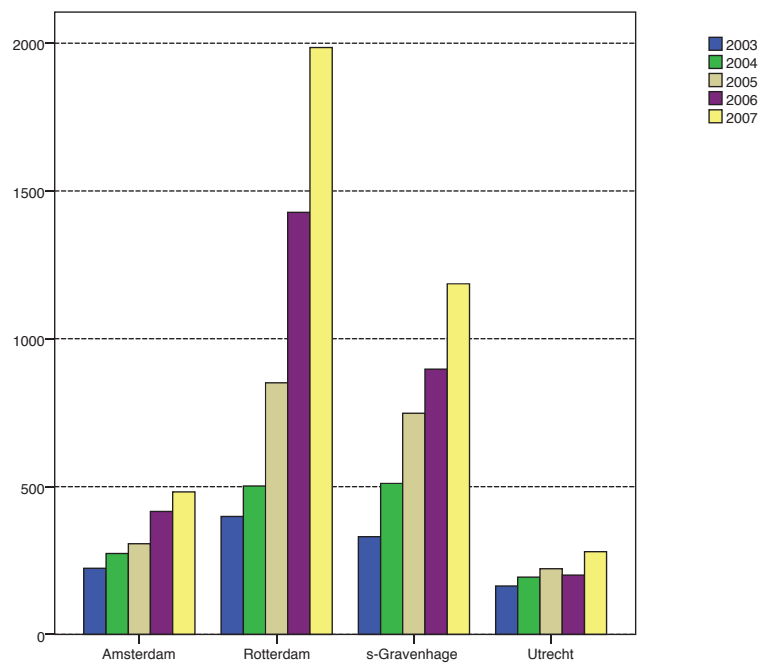
#### AMK-cijfers van de G4

Wanneer we inzoomen op een lager niveau, dat van de vier grote steden, zien we aanzienlijke verschillen. Als eerste geven we de absolute aantallen weer van bij het AMK gemelde kinderen per stad over de jaren 2003-2007 (figuur 12).

In Rotterdam en Den Haag worden veel meer kinderen bij het AMK gemeld dan in Utrecht en Amsterdam. Ook de stijging over de jaren heen is in Rotterdam en Den Haag veel groter.

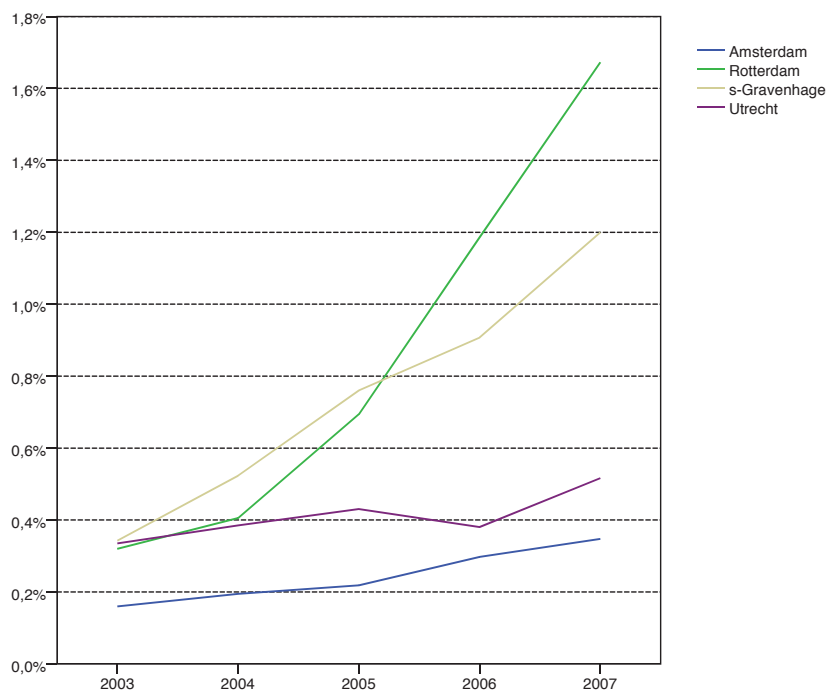


Figuur 12 Aantal bij AMK gemelde kinderen per stad 2003-2007



De stijging in Utrecht is feitelijk marginaal. Dit zien we nog duidelijker als we de relatieve cijfers bekijken (figuur 13).

Figuur 13 Percentage gemelde kinderen in de G4 2003-2007



In vergelijking met Rotterdam en Den Haag is het percentage gemelde kinderen in Amsterdam extreem laag. Ook de stijging over de jaren heen laat een veel vlakker beeld zien dan in Rotterdam en Den Haag. Voor de goede orde: deze figuur laat niet zien dat er in Rotterdam in 2007 vijf keer zo veel kindermishandeling plaatsvindt dan in Amsterdam, maar dat er in Rotterdam vijf keer zo veel kindermishandeling bij het AMK gemeld wordt.

### 3.4 *Mensenhandel*

Tot 2005 werd onder mensenhandel gedwongen werken in de prostitutie verstaan, maar tegenwoordig vallen alle vormen van slavernijachtige uitbuiting in verschillende sectoren eronder (zoals huishouding, horeca, industrie en landbouw). Daarnaast kan het gaan om orgaanhandel. Bij minderjarigen is per definitie sprake van dwang, dus jeugdprostitutie is een vorm van mensenhandel. Loverboys (of tegenwoordig pooierboys) houden zich bezig met mensenhandel; slachtoffers van pooierboys zijn een subgroep van slachtoffers van mensenhandel.

#### *Omvang*

Een belangrijke bron voor de omvang van mensenhandel is de registratie bij CoMensha. Onderstaande tabel is gebaseerd op de verstrekte bestanden van Comensa over (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Niet alle gesignaleerde slachtoffers worden overigens gemeld bij CoMensha.

*Tabel 1: door CoMensha geregistreerde (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel*

Leeftijd	2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
10 t/m 14 jr	3	1	1	0	10	2	29	4	7	1
15 t/m 17 jr	23	6	23	5	93	16	170	24	162	20
18 t/m 23 jr	165	41	167	39	222	38	288	40	321	39
24 t/m 30 jr	141	35	150	35	151	26	140	20	196	24
31 t/m 40 jr	61	15	50	12	66	11	70	10	108	13
41 jr en ouder	-	-	15	4	9	2	19	3	32	4
Onbekend	12	3	18	4	28	5	-	-	-	-
Totaal	405	100	424	100	579	100	716	100	826	100

We zien in de loop der jaren een stijging van het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel met een lichte verschuiving naar jongere slachtoffers (onder de 18 jaar). (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009). Het aantal nationaliteiten is de afgelopen jaren toegenomen. In 2009 zijn er in totaal 61 verschillende nationaliteiten; 20% van de slachtoffers heeft een Nederlandse nationaliteit. Een deel van de slachtoffers heeft de zorg voor kinderen. Ook dit aantal neemt toe. In 2009 waren 74 kinderen met hun moeder in Nederland geregistreerd (Bron: Maandrapportages CoMensha).

Over het jaar 2006 zijn enige cijfers bekend over de achtergrond van slachtoffers van mensenhandel. Van de 579 in 2006 bij CoMensha (in 2006 nog Stichting Tegen Vrouwenhandel) gemelde slachtoffers is bijna een vijfde jonger dan 18; 5% van hen is man. Circa 400 van deze 579 personen verblijven zonder legale verblijfsstatus in Nederland of zitten in de asielprocedure.

Op het moment van signaleren dient de politie hen een bedenktijd van drie maanden te geven om te besluiten of zij aangifte tegen de verdachte willen doen. Besluiten zij aangifte te doen, dan komt deze groep van 400 in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de B9-regeling. Deze regeling geeft het recht op specifieke voorzieningen. In 2006 zijn er 180 aanvragen gedaan voor een B9-verblijfsvergunning en zijn er 150 toegekend. Hier gaat het in bijna een vijfde van de gevallen om minderjarigen. De aantallen aanvragen en toekenningen liggen in 2006 hoger dan in het jaar daarvoor.

Er zijn geen cijfers over opvang, inkomen en arbeid en gezondheidszorg (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009).

#### *Registratie bij politie en justitie*

In 2006 signaleerde de politie naar schatting drieduizend vermoedelijke slachtoffers. Ongeveer 30% van de signalen heeft betrekking op vermoedelijke slachtoffers onder de 18 jaar. Nader onderzoek door de politie leidde in 2006 in een derde van de 3000 gevallen tot de constatering dat het een mogelijk slachtoffer van mensenhandel betrof. Dit aantal van 1000 slachtoffers is een minimum. Deskundigen geven aan dat de politie signalen van slachtoffers regelmatig mist. Dat geldt onder meer voor slachtoffers in vreemdelingenbewaring en in de asielprocedure. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen vormen hierbinnen een extra kwetsbare groep (Monitor Mensenhandel, 2006).

Onder verdachten van mensenhandel is de laatste jaren een lichte stijging te zien in de groep onder de 18 jaar (N=11 in 2006). De groep van 18 t/m 25 jaar schommelt (N=62 in 2006). Het aantal veroordeelden voor mensenhandel onder de 18 jaar is zeer klein (N=4 in 2006), aan de relatieve stijging in deze groep valt derhalve moeilijk conclusies te verbinden. De groep van 18 t/m 25 jaar lijkt constant (N=29 in 2006) (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009).

#### *Hulpverlening in Rotterdam*

Veldwerkers van Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam (PMW) bezoeken regelmatig de prostitutielocaties in Rotterdam. In 2007 bezochten zij 48 locaties en hadden zij contact met 56 prostituees. Daarnaast heeft PMW in 2007 intensieve individuele begeleiding gegeven aan 207 cliënten die in de prostitutie werken. Daarvan hebben er 141 te maken gehad met gedwongen prostitutie, of werd vermoed dat zij hiervoor werden geronseld. In 2008 begeleidde PMW in totaal 167 cliënten, waaronder 117 (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. De vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel zijn doorgaans van het vrouwelijke geslacht (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009).

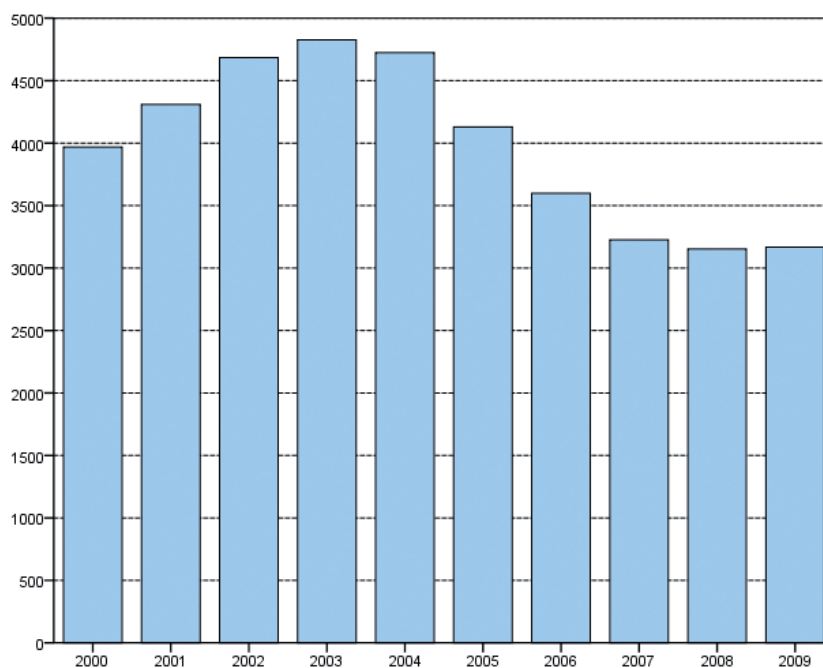
### 3.5 Tiernermoeders

Tiernermoeders vallen in feite niet onder geweld in afhankelijkheidsrelaties, alleen voor zover geweld een rol speelt. Maar door hun kwetsbare positie heeft het ministerie van VWS het beleid rond kwetsbare tiernermoeders tot geweld in afhankelijkheidsrelaties gerekend.

#### Landelijke cijfers

Het aantal tiernermoeders in Nederland liet de afgelopen jaren een golvende trend zien. Tot en met 2003 was er een stijging, daarna daalde het aantal tiernermoeders behoorlijk. Het beeld van de afgelopen 10 jaar staat weergegeven in figuur 14.

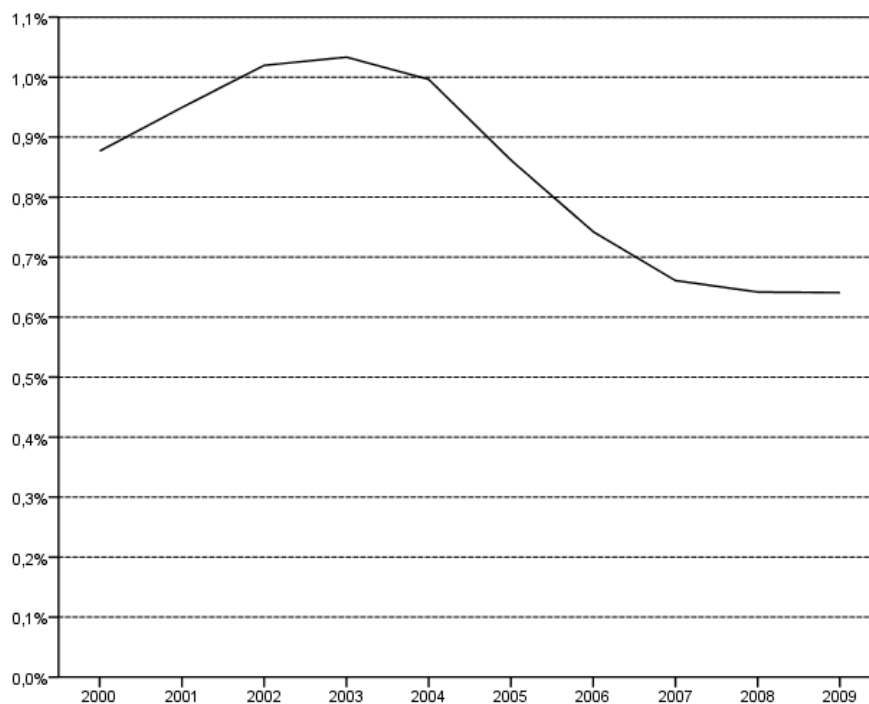
Figuur 14 Aantal tiernermoeders in Nederland 2000-2009



De laatste drie jaar is het aantal tiernermoeders in Nederland redelijk constant, net boven de 3000.

We kunnen dit gegeven ook laten zien als een percentage van het totaal aantal vrouwen tussen de 15 en 20 jaar (figuur 15). In de periode 2002-2004 ligt dit percentage net boven de 1%. Daarvoor en vooral daarna ligt het ver onder de 1%. In 2009 is het percentage tiernermoeders in Nederland 0,64%.

Figuur 15 Landelijk percentage tienermoeders 2000-2009

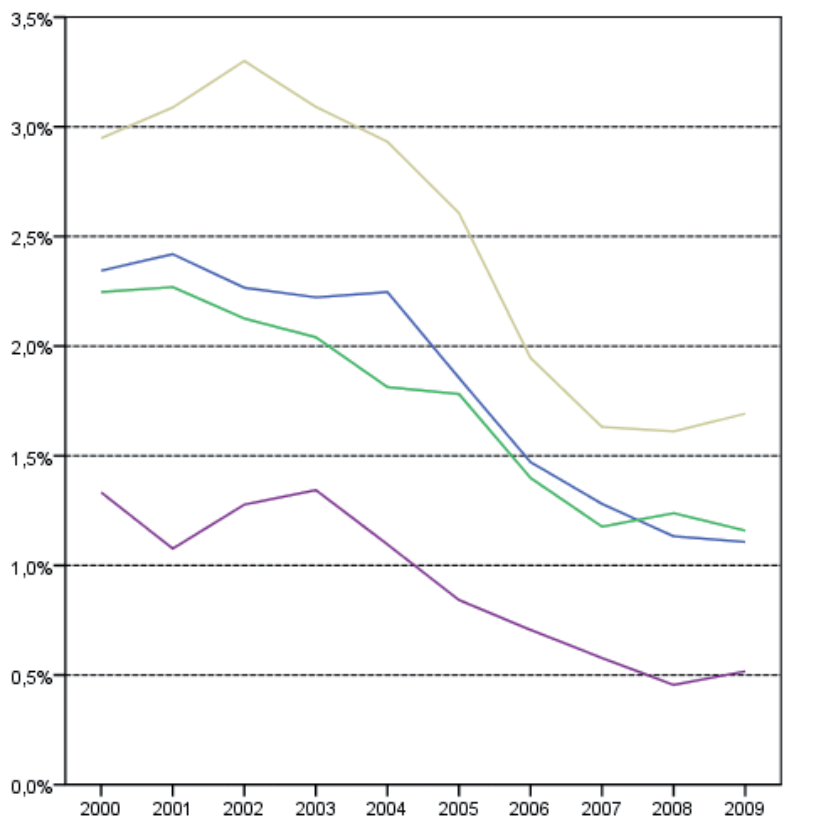


Nederland behoort tot de landen met het laagste aantal tienermoeders. Sinds 2004 daalt dit aantal. Het overgrote deel van deze daling komt voor rekening van niet-westerse allochtonen (Oude Lenferink, 2008). Volgens het CBS zijn er nu ongeveer 2540 tienermoeders. Nederland telt ongeveer 450 tienervaders. Zorg blijft bestaan over het blijvend hoge aantal tieners van Antilliaanse (en Surinaamse) afkomst dat moeder wordt. De kans om tienermoeder te worden is onder Antilliaanse meisjes 43 op de 1000 tegen 4 op de 1000 onder autochtone meisjes (Rutgers Nisso-groep, 2006).

#### *Tienermoeders in de G4*

Het landelijke beeld wordt redelijk weerspiegeld in het beeld van de vier grote steden, waarbij we ook hier grote verschillen tussen de steden zien (figuur 16). In Amsterdam, Den Haag en vooral in Rotterdam is het percentage tienermoeders veel hoger dan gemiddeld in Nederland. In Utrecht is het percentage echter zelfs nog een stuk lager dan gemiddeld in Nederland.

Figuur 16 Percentage tienermoeders in de G4 2000-2009



Het percentage tienermoeders is in Rotterdam aanzienlijk hoger dan elders. Op het toppunt, in 2002 was bijna 3,5% van de vrouwen tussen 15 en 20 jaar moeder. Het landelijke beeld van de sterke daling na 2004 zien we, iets grilliger, ook bij de G4 terug. In twee van de vier gemeenten, Utrecht en Rotterdam, is er na 2008 weer sprake van een lichte stijging.

### 3.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is een aantal cijfers op een rijtje gezet voor de verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Zo mogelijk zijn cijfers over verschillende jaren gepresenteerd en cijfers over de vier grootste steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De kwantitatieve gegevens zijn bedoeld als indicatie van de omvang onder de bevolking of bij de politie of andere instellingen. Cijfers over aard en omvang zijn relevant om beleid te kunnen ontwikkelen; cijfers geven een indicatie. Door regelmatig dezelfde vragen te herhalen kunnen trends

zichtbaar worden. De politie en het AMK zijn momenteel de enige instanties die jaarlijks op dezelfde manier cijfers verkrijgen. Dit geeft echter alleen inzicht in het meld- en registratiegedrag, niet in de aard en omvang op bevolkingsniveau. Daarnaast zijn er lokale gezondheidsmonitoren of veiligheidsmonitoren waarin huiselijk geweld een item is. De wijze waarop huiselijk geweld of geweld in afhankelijkheidsrelaties wordt geoperationaliseerd verschilt echter, evenals de wijze waarop de dataverzameling plaatsvindt. Er zijn momenteel in Nederland geen betrouwbare en valide cijfers, noch voor kindermishandeling, noch voor geweld in relaties, noch voor andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Wel bieden de cijfers een indicatie van de omvang van de problematiek en wat dit zou kunnen betekenen voor de hulpvraag en het gewenste aanbod.

Onderzoek naar huiselijk geweld omvat geweld gepleegd door ouders, partners, familieleden en huisvrienden (niet-familieleden). Het grootste gedeelte van het huiselijk geweld dat ooit heeft plaatsgevonden, is gepleegd door niet-familieleden (37%) en familieleden (22%). Nog geen kwart van het geweld is gepleegd door de partner of ex-partner. Ouders nemen ongeveer een vijfde van het huiselijk geweld voor hun rekening.

Wat betreft recent partnergeweld (waaronder geweld door de ex-partner): hier blijkt bijna 4% van de Nederlandse bevolking slachtoffer van te zijn (dat wil zeggen de afgelopen vijf jaar). Vrouwen zijn veel vaker slachtoffer van geweld door de partner of ex-partner dan mannen.

De bij de politie geregistreerde omvang van huiselijk geweld (waarvan het grootste gedeelte geweld door de (ex-)partner betreft) neemt tot en met 2007 toe. In 2008 is het aantal incidenten iets teruggelopen. Afgezet tegen de totale Nederlandse bevolking is het aantal incidenten vrij constant: tussen de 35 en 40 incidenten per 10.000 inwoners in Nederland.

In driekwart van de gevallen wordt een vrouw als slachtoffer geregistreerd. De grootste groep slachtoffers is tussen de 25 en 45 jaar (bijna de helft). Dit komt overeen met het feit dat partnergeweld, de grootste categorie van de bij de politie gemelde gevallen van huiselijk geweld, veel voorkomt in de leeftijdscategorie tussen 25 en 35 jaar, de periode dat ouders jonge kinderen hebben en er vaker inkomensproblemen zijn. In alle G4-steden is het percentage incidenten van huiselijk geweld in de politiecijfers aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit geldt sterker voor Rotterdam en Amsterdam dan voor Utrecht en Den Haag.

De schatting is dat jaarlijks minimaal 107.200 kinderen slachtoffer zijn van een of andere vorm van kindermishandeling. Het aantal bij de AMK's gemelde kinderen van 0 tot en met 17 jaar laat voor heel het land een duidelijke stijging zien over de jaren heen. In totaal gaat het in 2007 om 0,72% van het totaal aantal kinderen van 0 tot en met 17 jaar in Nederland. De verhouding tussen jongens en meisjes is precies gelijk. De jongere leeftijdscategorieën zijn oververtegenwoordigd. In de vier

grote steden zijn grote verschillen in aantallen gemelde kinderen. In Rotterdam wordt vijf keer zo veel kindermishandeling bij het AMK gemeld.

Wat betreft de andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties zien we dat het aantal bij CoMensa geregistreerde slachtoffers van mensenhandel toeneemt. Hierbij lijkt er een lichte verschuiving te zijn naar jongere slachtoffers.

Daarnaast zien we dat het aantal tienerzwangerschappen daalt. In 2009 is het percentage tienermoeders in Nederland 0,64%. De kans om tienermoeder te worden is voor Antilliaanse meisjes ruim tien keer groter dan voor autochtone meisjes.



## 4 *Ontwikkeling naar vormen van geweld*

We geven een globaal beeld van de ontwikkelingen in doelgroepen en ontwikkelingen in hulp en opvang voor de verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Achtereenvolgens gaan we in op 1. huiselijk geweld, dat wil zeggen partnergeweld met eveneens aandacht voor eergeweld en ouderenmishandeling, 2. kindermishandeling, waaronder ook vrouwelijke genitale verminking, 3. mensenhandel en tot slot 4. tienermoeders.

### 4.1 *Partnergeweld en andere doelgroepen*

We gaan eerst in op de verschillende doelgroepen: partnergeweld, eergeweld en ouderenmishandeling. Vervolgens gaan we in op het aanbod aan hulp en opvang, door stil te staan bij de vrouwenopvang en de Steunpunten Huiselijk Geweld, en op de belangrijkste algemene ontwikkelingen in het aanbod (systeemaanpak en integrale aanpak).

#### 4.1.1 *Ontwikkelingen in doelgroepen*

##### *Partnergeweld*

De afgelopen decennia komt er steeds meer zicht op de verscheidenheid in patronen van partnergeweld. Een belangrijk onderscheid van oudsher is tussen wederzijds, incidenteel en niet ernstig geweld tussen heteroseksuele partners en eenzijdig ernstig geweld van mannen tegen vrouwen (Römkens, 1989). Deze tweedeling is later verfiind. Tegenwoordig wordt bijvoorbeeld in de Verenigde Staten uitgegaan van een onderscheid naar vier patronen. Ten eerste incidenteel geweld in een relatie, waar beide partners geweld kunnen gebruiken maar zonder dat dit een vorm van controle en dominantie betreft en zonder dat het geweld escaleert. Ten tweede het patroon van 'intiem terrorisme', dat wil zeggen een patroon van geweld waar controle over de ander de kern is en het geweld in de loop der tijd ernstige vormen aanneemt. Een derde patroon is geweld als reactie op het geweld van de ander. Dit geweld wordt niet gemotiveerd door de ander te willen beheersen. En ten vierde het patroon waar beide partners elkaar willen controleren en beheersen en beide gewelddadig zijn. Vrouwen behoren zelden tot de groep van intieme terroristen (Miller & Meloy, 2006; Johnson, 2008). In deze typering is geen aandacht voor seksuele dwang in relaties of door de ex-partner. Bij vrouwen is relatief vaak

de partner of ex-partner pleger<sup>3</sup> (Berlo & Höing, 2006). Verkrachting kan bovendien tot ongewenste zwangerschappen leiden. Er is momenteel nauwelijks aandacht voor de slachtoffers van partnergeweld die ook seksueel zijn gedwongen.

Een relatief kleine groep van slachtoffers gaat naar de vrouwenopvang. In de afgelopen decennia is de ernst en de complexiteit van de groep vrouwen die naar de vrouwenopvang gaat, toegenomen (Lünnemann, Tan & Ter Woerds, 2005; Wolf et al., 2006). In de vrouwenopvang zit een verscheidenheid aan doelgroepen. De grootste groep betreft partnergeweld, maar ook slachtoffers van mensenhandel of meiden die bedreigd zijn door eergeweld zitten in de vrouwenopvang. Sijbrandij Jonkers & Wolf (2008) kwamen tot de volgende profielen van vrouwen en meiden in de vrouwenopvang: 1. Nieuwkomers (de eerste generatie allochtone vrouwen met relatief veel psychische klachten), 2. Autochtone vrouwen (voornamelijk Nederlandse vrouwen met relatief weinig gezondheidsklachten en relatief veel sociale steun), 3. Eergerelateerd geweld (jongere allochtone vrouwen die vaak niet door de partner maar door een bekende werden mishandeld, ernstige psychische klachten), 4. Vrouwen met psychiatrische problematiek (vaak ook seksueel misbruik, ernstige depressie en PTSS, willen vaker terug naar partner en ondersteuning bij verbetering van de relatie), 5. Moeilijke meiden (relatief jonge vrouwen, relatief milde psychische klachten en meer zelfwaardering) en 6. Vrouwen met grote schulden (grote financiële schulden van gemiddeld 44.000 euro en relatief oudere vrouwen, vaak autochtoon). Het is belangrijk aandacht te geven aan de (variatie in) psychische klachten. Veel vrouwen die zijn mishandeld door een partner hebben symptomen van posttraumatische stressstoornis (PTSS) en depressieklachten (Sijbrandij, Jonkers & Wolf, 2008).

Naast inzicht in slachtofferprofielen is er meer inzicht gekomen in daderprofielen. Een belangrijke onderscheidende factor is of plegers alleen in huiselijke kring geweld plegen of ook in het publieke domein. In het eerste geval is veel minder vaak sprake van een anti-sociale levensstijl, er is minder vaak verslaving aan alcohol of drugs in het spel, psychopathologie en gedragsproblemen spelen minder een rol en er is meer geremdheid in het gebruik van geweld dan wanneer de pleger (ook) in het publieke domein gewelddadig is. Deze plegers functioneren gewoon in het maatschappelijke leven en zijn vaak heel charmant. Er wordt wel gezegd dat zij twee gezichten hebben: de charmante vriendelijke man en de gewelddadige man. Ze vallen op door een sterke afhankelijkheid en/of een sterke controle over de vrouw (en kinderen) (Holzworth-Munroe et al., 1999 & 2000; Kandal-Englander aangehaald in Hakkert, 2002; Lünnemann & Bruinsma, 2006). Plegers met een achtergrond van psychopathologie of persoonlijkheidsstoornis vormen een aparte groep, waarbinnen ook weer verschillen zijn (Warnaar & Wegelin, 2003; Van Lawick, 2003).

---

3 Bij vrouwen is relatief vaak (60%) sprake van een pleger uit de intieme, huiselijke kring: partner (16,1%), ex-partner (21,5%) of familie (vader: 6,5%, broer: 5,1%, ander familielid: 11,9%) (Berlo & Höing, 2006).

Op individueel niveau spelen overigens veel verschillende factoren een rol (persoonlijkheid, situationeel en cultureel) (Stuart, 2005).

Risicotaxaties - de inschatting of de pleger een hoog of laag risico heeft op ernstig toekomstig geweld - worden tegenwoordig in Nederland ingezet voorafgaand aan de beslissing om eventueel tot een huisverbod over te gaan, en door de reclasering in geval van een strafrechtelijke vervolging.

### *Eergerelateerd geweld*

Door migratie kunnen nieuwe groepen Nederland binnenkomen die een eercultuur meebrengen met nieuwe aandachtspunten. Wat onder eergeweld wordt verstaan is niet eenduidig. Onder de term eergerelateerd geweld gaan veel verschillende conflicten schuil met eer als motief. Eer heeft een verschillende betekenis naar cultuur, etnische groep, sekse en maatschappij en verandert in de tijd. Het is een cultureel verschijnsel, dat vooral voorkomt in patriarchale gemeenschappen met sterk hiërarchische verhoudingen. Erezaken kenmerken zich door een langdurig karakter en zijn dynamisch van aard (Bakker, 2005; Ferweda & van Leiden, 2005; Wegwijzer 2006; Janssen, 2006; Ermers, 2007; Brenninkmeijer et al., 2009; Lünemann & Wijers, 2009).

De belangrijkste groepen in Nederland waar eergeweld voorkomt zijn de Turkse en Turks-Koerdische gemeenschap en de Marokkaanse gemeenschap. Daarnaast zijn vluchtelingen een belangrijke groep als het gaat om eerkwesties. Ook onder Hindostanen speelt de familie-eer een belangrijke rol. Dit hangt samen met een bijzondere vorm van geweld, namelijk zelfdoding (Brenninkmeijer et al., 2009). Eergerelateerd geweld is een vorm van huiselijk geweld. Er zijn echter twee belangrijke verschillen tussen huiselijk geweld en eergeweld. Allereerst het motief: bij eergeweld moet het gaan om het zuiveren van de eer bij (dreigend) eerverlies waar de gemeenschap weet van heeft. Ten tweede speelt bij eergeweld de familie en de bredere gemeenschap een (grote) rol, terwijl partnergeweld zich tussen personen op individueel niveau afspeelt. Het collectieve karakter van eergeweld betekent dat de dreiging niet uitgaat van een persoon maar van een hele familie. Bij eergeweld kan bijvoorbeeld een familielid uit het buitenland overvliegen om het (dodelijke) geweld te plegen. Het gevaar kan van veel verschillende kanten komen (Van der Torre & Schaap, 2005; Janssen, 2006). Het onderscheid tussen huiselijk en eergeweld is overigens niet altijd eenvoudig te maken.

Binnen de diverse verschijningsvormen kunnen we drie groepen onderscheiden:

1. Meiden en jonge vrouwen die een vrijer leven hebben dan de familie en/of gemeenschap goedkeurt. Hier valt ook de problematiek van huwelijksdwang onder;
2. Getrouwde vrouwen die willen scheiden wegens geweld en waar dreiging op grond van eer een rol speelt;
3. Jongens en mannen die slachtoffer zijn, óf omdat ze hun rol van eerverdiger niet op zich willen nemen óf omdat ze zich niet aan de eercodes houden (Lünemann & Wijers, 2009; Metin, Krikke & Simsek, 2005).

### *Ouderenmishandeling*

Ouderenmishandeling is een maatschappelijk probleem dat steeds meer erkenning en herkenning krijgt. Onder ouderenmishandeling verstaan we aan de ene kant het mishandelen door volwassenen van ouderen, waarbij de oudere in een afhankelijkheidsrelatie staat tot het familielid of de verzorger. Deze vorm onderscheidt zich van de mishandeling van de ouder door thuiswonende kinderen. (Comys et al., 1996.)

Als het gaat om ouderenmishandeling zijn vaak mishandeling, seksueel misbruik en financiële uitbuiting in het spel, of gaat het om uit de hand gelopen mantelzorg (ontspoorde zorg). In ruim driekwart van de gevallen is ouderenmishandeling gericht op vrouwen rond de tachtig jaar. Plegers zijn vooral familieleden, met name partners, kinderen, kleinkinderen, neven en nichten (Bavel et al., 2008). De verwachting is dat door de vergrijzing ouderenmishandeling zal toenemen. Ook zal door meer aandacht voor deze problematiek en het doorbreken van het taboe de vraag naar hulp toenemen. Een landelijk dekkend netwerk van meldpunten ouderenmishandeling wordt opgezet, vergezeld van een methodiekboek om aan de vraag naar hulp te voldoen (MOVISIE).

Onder ouderenmishandeling lijken oudere migranten een specifieke groep te vormen. Zij maken relatief weinig gebruik van ouderenzorgvoorzieningen (waaronder verzorgings- en verpleeghuizen) en (schoon)kinderen verlenen veel zorg. De afhankelijkheid van allochtone ouderen van informele hulp is daarom vaak groot (zie bijvoorbeeld Yerden, 2003; De Graaf & Francke, 2002; Oudenampsen & De Gruijter, 2002). Bovendien blijkt dat leden van bepaalde etnische groepen, waaronder bijvoorbeeld Turken en Marokkanen, op jongere leeftijd gezondheidsklachten krijgen die we bij autochtone Nederlanders associëren met ouder worden (zie onder andere De Graaf & Francke, 2002). Dit betekent dat een toenemende kwetsbaarheid bij deze groep eerder begint dan bij de leeftijd van 65 jaar. De praktijk geeft hierbij aan dat allochtone ouderen de toegang tot de hulpverlening slecht lijken te vinden (Kriek & Oude Ophuis, 2003). Dit geldt zowel voor de toegang tot hulp bij huiselijk geweld als voor de toegang tot hulpmogelijkheden voor mantelzorgers (Alleato, 2007).

### *Conclusie*

Er is sinds deze eeuw meer aandacht voor de diversiteit aan en binnen doelgroepen. Niet alleen tussen partnergeweld, eergeweld en ouderenmishandeling, maar ook daarbinnen: we zien verschillen naar leeftijd, etnische en culturele achtergrond, sociaaleconomische achtergrond, psychische/psychiatrische klachten, verslaving en schuldenproblematiek. Er is nog relatief weinig aandacht voor de gevolgen van seksuele dwang in relaties. Er komt meer inzicht in risicofactoren als armoede, psychische/psychiatrische klachten, mensen met een licht verstandelijke beperking en verslaving.

#### 4.1.2 *Ontwikkelingen in aanbod van hulp en opvang*

We bespreken hier in het kort de belangrijkste ontwikkelingen in het aanbod van de vrouwenopvang en Steunpunten Huiselijk Geweld. Daarnaast is een belangrijke ontwikkeling in het aanbod de systeemgerichte aanpak bij het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Door de oprichting van een landelijk netwerk van Veiligheidshuizen waar de strafrechtelijke partijen en zorgpartijen bij elkaar komen, vindt een versterking plaats van de ketenaanpak rond huiselijk geweld. In het Veiligheidshuis vinden casusbesprekingen plaats. We gaan achtereenvolgens in op de vrouwenopvang, Steunpunten Huiselijk Geweld, de systeemaanpak en de integrale aanpak rond huiselijk geweld.

##### *Vrouwenopvang*

De vrouwenopvang heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een breed pallet aan vrouwenopvangvoorzieningen, van zeer geheime residentiële opvang tot meer open residentiële opvang (Lünnemann, Tan & Ter Woerds, 2006). Ook de doelgroepen zijn gevarieerd. In de vrouwenopvang zitten niet alleen vrouwen die vluchten voor hun partner, maar ook slachtoffers van mensenhandel, kwetsbare tienermoeders, en meiden die worden bedreigd met eergeweld. Sinds 2009 is in G4-verband opvang gecreëerd voor mannelijke slachtoffers van eergeweld of andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. De opvang van de laatste twee doelgroepen (meiden bedreigd door eergeweld en mannen) gebeurt in de vorm van pilots.<sup>4</sup>

De residentiële vrouwenopvang is niet alleen een plek voor verblijf, maar ook een plek voor ondersteuning en hulpverlening gericht op het versterken van de weerbaarheid. De diversiteit in het aanbod van de vrouwenopvang aan ondersteuning, hulp en begeleid wonen is het afgelopen decennium sterk vergroot (BMC-rapport, 2009). De opvang en hulp hebben via het Verbeterplan een kwaliteitsimpuls gekregen. Er komt meer specifieke aandacht voor kinderen in de vrouwenopvang (Brilleslijper-Kater et al., 2010). Sinds enkele jaren is er ook aandacht voor de partners van vrouwen in de opvang.

Methodieken worden verbeterd en nieuwe methodieken worden ontwikkeld. Een van de nieuwste methodieken is het Oranje Huis, dat zich onderscheidt door een gezinsaanpak: vrouwen worden opgevangen in de crisisopvang en krijgen een hulpaanbod, de kinderen worden opgevangen en krijgen hulp, en de partners krijgen een hulpaanbod (Grit & Koning, 2009). Het gehele hulpaanbod wordt in een gezinsplan vastgelegd. Er zijn ook andere vernieuwende methodieken, zoals een specifiek aanbod voor de kinderen (Let op de kleintjes), of voor vrouwen die de opvang verlaten (Begeleide terugkeer). Voor de twee pilots eergeweld voor meiden

---

<sup>4</sup> Er zijn veertig specifieke mannenopvangplekken gekomen in de vier grootste steden tot 2011. Ook zijn er twee pilotplekken voor meiden die worden bedreigd met eergeweld; deze pilots lopen eveneens tot 2011. Daarnaast heeft het Ministerie van VWS geïnvesteerd in 500 extra plekken in vijf jaar. Het Ministerie van Justitie heeft geïnvesteerd in vijftig extra plekken voor slachtoffers van mensenhandel.

en jonge vrouwen is de hulp en ondersteuning uitgewerkt in een methodiek. Voor de mannen en voor slachtoffers van mensenhandel zijn er (nog) geen specifieke methodieken.

De verkokerde financiering zorgt voor problemen in de opvang van (nieuwe) doelgroepen. De vrouwenopvang kent verschillende financieringsbronnen met elk eigen eisen: de specifieke uitkering vrouwenopvang van de centrumgemeente, zorgverzekeringsgelden, AWBZ-gelden en jeugdzorggelden van de provincie. Deze financiële stromen maken het lastig om de juiste opvang te bieden aan nieuwe specifieke doelgroepen. Daarnaast is de vraag of de omschrijving in de Wmo - vrouwenopvang is omschreven als het tijdelijk bieden van onderdak en begeleiding aan vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld (art. 1.1.d Wmo) - problemen oplevert voor het toelaten van nieuwe groepen (Zie BMC-rapport, 2009).

#### *Steunpunten Huiselijk Geweld*

Vanaf 2004 zijn de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (tegenwoordig Steunpunten Huiselijk Geweld) in ontwikkeling. Inmiddels hebben alle centrumgemeenten een Steunpunt Huiselijk Geweld. Er zijn grote regionale verschillen, variërend van enkel een telefonisch loket tot ambulante kortdurende hulpverlening (Vink & Geurts, 2008). Sommige Steunpunten worden ondergebracht in de Veiligheidshuizen, waar partners van politie, justitie en zorg en de gemeente samenkomen.

De overheid investeert in kwaliteitsverbetering van de Steunpunten door verbetering van de toegankelijkheid en uniformiteit. Hiertoe zullen basisfuncties van de Steunpunten worden vastgelegd. De MOgroep-W&MD, Federatie Opvang, GGD-Nederland werken samen om tot de vaststelling van basisfuncties te komen.

Daarnaast heeft de Wet Huisverbod, die in 2009 is ingegaan, voor enkele ASHG's een taakverzwaring opgeleverd omdat zij een taak kregen in de coördinatie van de hulp en het adviseren aan de burgemeester over een eventuele verlening van het huisverbod. Ook de op handen zijnde wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling kan van invloed zijn op de taken van de Steunpunten. Er is discussie over de vraag of de Steunpunten bevoegdheden moeten krijgen en hoe zij zich in de toekomst moeten verhouden tot de AMK's (zie TK 28 345, nr.72, p.4-5).

#### *Systeemgerichte aanpak*

Niet alleen het beleid (zie hoofdstuk 2), maar ook het instellingsniveau benadrukt steeds vaker dat de hulp zich moet richten op het hele systeem (vader, moeder en kinderen). In het Verenigd Koninkrijk heet het: *Think Family* (overigens geldt deze beweging niet alleen voor geweld in afhankelijkheidsrelaties, maar voor het hulp-aanbod in het algemeen).

In feite gaat onder de term systeemgericht werken een variatie aan betekenissen schuil. Het kan zijn dat, in geval van partnergeweld, slachtoffer, dader en be-

trokken kinderen een hulpaanbod krijgen. Dit kan onafhankelijk van elkaar en heette vroeger een driesporenbeleid (Meintser, 2010; Flikweert & Lünemann, 2003). Het hulpaanbod na het opleggen van een tijdelijk huisverbod lijkt op een driesporenbeleid. Systeemgericht werken kan ook betekenen dat er altijd een gezins- of relatieaanpak moet worden aangeboden, waar op verschillende niveaus samenhang en uitwisseling plaatsvindt (Dijkstra, 2008). Maar het kan ook betekenen dat je in de individuele hulpverlening de factoren die van invloed zijn op de problematiek erbij betreft. Door bijvoorbeeld een kind dat disfunctioneert niet alleen individuele hulp aan te bieden, maar de problematiek ook in samenhang met het inkomen of de werkloosheid van de ouder te zien en te zoeken naar bredere oplossingen (*Think Family*).

In de praktijk lijkt er nog niet op grote schaal een of andere vorm van gezinsaanpak te zijn, hoewel er wel verschillende initiatieven zijn. Binnen de daderhulp is vaak ook een onderdeel opgenomen dat beoogt de partner (vrouw) erbij te betrekken, en de vrouwenopvang beoogt de partner (man) erbij te betrekken. In de praktijk blijkt dit echter niet eenvoudig. Bovendien kan de zogenaamde eenheid van het gezin haaks staan op individuele belangen. Aan een systeemaanpak kleven daarom ook risico's. Gezinsverhoudingen kunnen erg complex zijn. Er kunnen belangentegenstellingen zijn die niet in één gezinsaanpak zijn op te lossen. Het slachtoffer moet bijvoorbeeld eerst herstellen van het geweld voordat enig contact weer mogelijk is. Als het slachtoffer als gevolg van het geweld een post-traumatische stressstoornis heeft (of het kind als gevolg van het getuige zijn van geweld), is een periode van rust van groot belang om het geweld te kunnen verwerken. (Indirect) contact met de vader staat hier haaks op (Clement et al., 2008). Niet ieder gezinslid wil hulp, of er ontstaat verstrengeling van hulp, waardoor niet iedereen de meest adequate hulp krijgt. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe de systeemaanpak zal worden vorm gegeven, en wanneer een systeemaanpak contra-productief is.

#### *Integrale aanpak*

Zowel zorgpartijen als justitiële partijen vormen onderdeel van een integrale aanpak. Preventie, signalering, interventie, opvang en nazorg horen in een ketenaanpak een plaats te hebben. We zien een opkomst van Veiligheidshuizen die de (justitiële en zorg-) ketenaanpak van huiselijk geweld coördineren en waar een casusoverleg huiselijk geweld plaatsvindt (naast veelplegersaanpak en jeugdgaanpak). Overigens bestaat deze constructie in sommige steden al langer, zoals in Utrecht (VeiligHuis). Sommige Veiligheidshuizen hebben een rol in de uitvoering van het tijdelijk huisverbod huiselijk geweld. Er zijn op lokaal niveau veel verschillende overlegvormen.

De gemeente heeft op grond van de Wmo de regie over de aanpak van huiselijk geweld. Alle gemeenten moeten in 2011 de aanpak van huiselijk geweld (basispakket) in uitvoering hebben (De volgende fase). Een modelaanpak is geformuleerd (De Vaan et al., 2009). Ook krijgt de gemeente de bevoegdheid om een sluitende

aanpak in de jeugdketen af te dwingen (Brief aan Tweede Kamer van 10 juni 2009 Wetsvoorstel centra voor jeugd en gezin). De VNG heeft een belangrijke rol in het ondersteunen van gemeenten om tot een aanpak van huiselijk geweld (waaronder genitale verminking) te komen.

Een ketenaanpak brengt een eigen dynamiek op gang. Hoe moet de samenwerking vorm krijgen, wanneer en welke informatie moet worden uitgewisseld, wie heeft welke bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor welke taken, welke partijen moeten met elkaar rond de tafel, hoe moet de samenwerking worden vastgelegd? Wanneer moeten zorgpartijen en justitiële partijen afstemmen en wanneer kunnen ze beter onafhankelijk van elkaar interveniëren? Er kunnen (flinke) belangentegenstellingen zijn tussen een zorg- en hulpverleningstraject en een strafrechtelijke vervolging (zeker bij eergeweld en mensenhandel, maar ook bij de andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties). Ook zal er in een ketenaanpak een verbinding moeten zijn tussen preventieve activiteiten en curatieve activiteiten (BMC-rapport, 2009). Voorkomen moet worden dat allerlei verwachtingen van hulp worden gewekt, terwijl deze hulp in feite niet beschikbaar is.

De invoering van het tijdelijk huisverbod per januari 2009 heeft de ketenaanpak tussen politie, justitie en zorgpartijen een impuls gegeven. Uit het veld klinken echter al de eerste geluiden dat er een verschil ontstaat tussen gevallen van huiselijk geweld waar een tijdelijk huisverbod wordt opgelegd met tegelijkertijd hulp en steun aan alle partijen, terwijl daar waar geen tijdelijk huisverbod wordt opgelegd (lange) wachtlijsten verhinderen dat mensen de hulp krijgen die ze nodig hebben. Ook kan de hulpverlening weer stagneren na de tien dagen huisverbod.

Een integrale ketensamenwerking blijkt niet eenvoudig uit te voeren in de praktijk. Hierin is nog veel te leren en te ontwikkelen. Dit kost (veel) tijd. Het doel is verbetering van de daadwerkelijke hulp aan slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Het gevaar is een enorme impuls aan allerlei vormen van overleg, bestuurskundige modellen en protocollen om de samenwerking vorm te geven, waardoor daadwerkelijke hulp niet voldoende van de grond komt. Er gaat veel tijd zitten in afstemming en het verdelen van taken, en het gevaar ligt op de loer dat mensen vanuit de instelling blijven denken en handelen en niet tot een samenwerking komen die de hulp aan mensen daadwerkelijk verbetert.

#### *4.1.3 Conclusie*

We zien een toename van doelgroepen en een differentiatie binnen de doelgroepen, onder andere in ernst van het geweld en complexiteit van de problematiek. In het aanbod zien we aandacht voor een kwaliteitsslag in de vrouwenopvang en de Steunpunten Huiselijk Geweld. De opkomst van een landelijk dekkende infrastructuur van Veiligheidshuizen, waarin huiselijk geweld een van de speerpunten is, voegt een nieuwe overlegstructuur toe van politie, justitie en zorg (gemeente) op het niveau van casusbesprekingen. Sommige Steunpunten Huiselijk Geweld worden in het Veiligheidshuis ondergebracht. We zien een ontwikkeling naar een meer



repressieve aanpak waar hulpverlening een onderdeel van is, in plaats van een versterking van de ambulante en directe steun, waarin de repressieve aanpak een sluitstuk is.

Daarnaast zien we in de reguliere (medische) hulp meer aandacht voor de problematiek van geweld in afhankelijkheidsrelaties, onder andere door het ontwikkelen van meldcodes en richtlijnen, zoals de Richtlijn familiaal huiselijk geweld bij kinderen en volwassenen voor huisartsen, psychiatrie, psychologen en maatschappelijk werkers.

## 4.2 *Kindermishandeling*

We staan kort stil bij de problematiek van kindermishandeling, omdat kindermishandeling een vorm van geweld in afhankelijkheidsrelaties is en partnergeweld en kindermishandeling samenhang vertonen. De hulp en opvang bij kindermishandeling hebben raakvlakken met de opvang en hulp van volwassenen. Tegelijkertijd is de wereld van de jeugdzorg een eigen systeem, met eigen spelers. Zoals een deskundige zei: 'De wereld van jeugdzorg is een eigen wereld. Maar er zijn wel veel verbanden, bijvoorbeeld als een moeder psychiatrische zorg krijgt, moet men zich afvragen of de kinderen goed zijn verzorgd of dat er sprake is van verwaarlozing.' Het gaat de reikwijdte van deze studie naar trends te boven om uitgebreid op de doelgroepen en het aanbod in te gaan.

### 4.2.1 *Ontwikkelingen in doelgroepen*

Begin deze eeuw komt er meer aandacht voor kinderen die getuige zijn van geweld tussen de ouders. Kind als getuige van geweld wordt binnen het AMK een aparte categorie, naast verwaarlozing, fysieke kindermishandeling en seksueel misbruik. Sinds kort vindt ook aparte registratie plaats van genitale verminking (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3). De betekenis van kindermishandeling fluctueert in de tijd (Baartman, 2009). Door de aandacht voor kinderen als getuige komt de samenhang tussen partnergeweld en kindermishandeling naar voren.

Kinderen met een beperking lopen meer risico om slachtoffer te worden van seksueel misbruik of mishandeling. De aandacht hiervoor lijkt (weer) van de grond te komen (Scharloo, 2009). Nieuwe doelgroepen zijn meisjes die het risico lopen slachtoffer te worden van genitale verminking. Meiden die bedreigd worden wegens eer vormen eveneens een nieuwe doelgroep. Ook komt er meer aandacht voor de kwetsbaarheid van vluchtelingenkinderen. Hun moeilijke leefomstandigheden maakt vluchtelingenkinderen, vooral de alleenstaanden onder hen, extra kwetsbaar voor mishandeling, misbruik en verwaarlozing (Kloosterboer & van Os, 2009).

Er is aandacht voor kinderen die opgroeien in risicogezinnen. Zeker als het gaat om gezinnen waar een stapeling van risicofactoren aanwezig is; bij gezinnen die te maken hebben met een opeenstapeling van problemen, is de kans op kindermishandeling groter is. Risicofactoren zijn ouderlijke psychiatrische en/of verslavingspro-

blematiek, zeer laag opgeleide ouders, werkloosheid, armoede. Een doelgroep die de laatste jaren meer aandacht krijgt is die van ouders met een licht verstandelijke handicap. De risicofactoren zeer laag opgeleid en werkloosheid kunnen samenhangen met de groep van ouders die zeer moeilijk leren en (licht) verstandelijk gehandicapt zijn.

#### *4.2.2 Ontwikkelingen in aanbod van hulp en opvang*

De Bureaus Jeugdzorg zijn sinds 2005 de poort tot de jeugdhulpverlening, vooral gericht op indicatiestelling en jeugdbescherming. De lichte ambulante hulp is niet goed van de grond gekomen. Deze is versnipperd en onvoldoende beschikbaar, wat weer zijn weerslag heeft op de gespecialiseerde jeugdzorg. De vraag naar gespecialiseerde jeugdzorg groeit jaarlijks met gemiddeld 7,5 procent. Ook de jeugd-GGZ en het speciaal onderwijs laten een ongekende groei zien. Dit terwijl deskundigen in het veld het erover eens zijn dat het aantal kinderen met gedrags- en emotionele problemen de afgelopen jaren niet is toegenomen (Jeugd & Samenleving 2009/3, p.1). Dit betekent dat deze cliënten, die toestromen naar de gespecialiseerde hulp, deels eerder en beter te helpen zijn met lichte ambulante hulp. Met de Centra voor Jeugd en Gezin en de regie voor de jeugdzorg bij de gemeente moet hier verbetering in komen (Baecke et al., 2009; Jeugd & Samenleving 2009/3).

De integrale aanpak van geïndiceerde jeugdzorg is nog nauwelijks van de grond gekomen. De aansluiting tussen Bureau Jeugdzorg en jeugdbescherming is wel verbeterd (Baecke et al., 2009). Ook op lokaal niveau is er samenwerking tussen de verschillende sectoren tot stand gekomen, bijvoorbeeld met de GGZ en rond verstandelijk beperkten (MEE & RIBW). Dit is soms vastgelegd in een convenant (Distelbrink & Tan, 2008). Met de regionale aanpak kindermishandeling krijgt de ketenaanpak op regionaal niveau een impuls (Kooijman, Schouten & Van der Linden, 2009).

Het aanbod aan hulp en begeleiding (bijvoorbeeld van Bureau Jeugdzorg) is vooral gericht op ouders; hoe ouders hun ouderschap beter kunnen oppakken. In diezelfde lijn ligt de preventieve aanpak van meisjesbesnijdenis, waar ook consultatiebureaus een taak hebben. Wat nog nauwelijks is ontwikkeld is specifieke aandacht voor het kind. Overigens speelt er rond de behandeling van kinderen nog een ander probleem: een van de ouders kan behandeling tegenhouden, waardoor het kind de behandeling ontbeert die het nodig heeft, zoals een sleutelfiguur naar voren bracht (zie ook Clement et al., 2009).

Er komt meer aandacht voor de positieve krachten in de omgeving van het kind. Het advies van de RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) en de RVZ (Raad voor Volksgezondheid en Zorg) kaart mede vanuit preventief oogpunt het belang aan van de sociale inbedding van gezinnen. Zij pleiten voor het verleggen van het risicoperspectief naar de kracht van de sociale omgeving. Ook bij kindermishandeling is het versterken van de beschermende factoren, waaronder de sociale context, cruciaal. Hoe dit moet gebeuren is de uitdaging voor de toekomst (Bruning, 2009). Een Eigen-krachtconferentie is een van de manieren om bij geweld in af-

hankelijkheidsrelaties, waaronder kindermishandeling, de sociale omgeving aan te spreken om problemen op te lossen (Van Beek, 2009). Voorwaarde is wel dat de veiligheid van de gezinsleden gewaarborgd is (Clement et al., 2008).

#### 4.2.3 *Conclusie*

Kinderen als getuige zijn begin deze eeuw als nieuwe doelgroep erkend. Hierdoor ontstond een verbinding tussen de aanpak van partnergeweld en de aanpak van kindermishandeling. Ook het inzicht in de samenhang tussen kindermishandeling en partnergeweld is erdoor vergroot (Kindspoor). Er komt meer aandacht voor diversiteit aan doelgroepen, hoewel specifieke hulp voor kinderen nog nauwelijks van de grond komt. Het huidige aanbod, de versnippering van het aanbod, gebrek aan laagdrempelige hulp en gebrek aan goede hulp voor getraumatiseerde kinderen, krijgen een impuls met de regionale aanpak kindermishandeling.

### 4.3 *Mensenhandel*

#### 4.3.1 *Ontwikkelingen in doelgroepen*

Sinds de aanpassing van de reikwijdte van het mensenhandelartikel vallen ook slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie onder mensenhandel. Loverboys en jeugdprostitutie zijn fenomenen van mensenhandel (zie hoofdstuk 3, paragraaf 4).

Groepen die in het bijzonder risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel zijn onder meer vrouwen uit La Strada landen,<sup>5</sup> vrouwen en meisjes uit asielzoekerscentra, Roma kinderen en licht verstandelijk gehandicapten (Nationaal Rapporteur Menschenhandel (2009)). Volgens het KLPD (Nationaal Dreigingsbeeld, 2008) zal de uitbuiting van Bulgaarse en Roemeense Roma(kinderen) de komende jaren waarschijnlijk toenemen. Na de uitbreiding van de Europese Unie is het aantal migranten uit nieuwe lidstaten als Polen, Roemenië en Bulgarije sterk gestegen. In de ons omringende landen is er al een stijging van het aantal slachtoffers van mensenhandel uit deze landen. De groep mannelijke slachtoffers komt als nieuwe doelgroep naar voren.

Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie zijn extra kwetsbaar, mede omdat zij vaak in het land van herkomst slachtoffer waren van seksueel geweld. Zij hebben verschillende gezondheidsklachten en zij hebben naast psychosociale hulp ook veel praktische hulp nodig: enerzijds om te ontsnappen aan de gedwongen situatie en een veilige plek te vinden waar ze tot rust kunnen komen en hun traumatische ervaringen kunnen verwerken. Anderzijds om een bijdrage aan het strafproces te kunnen leveren of om terug te kunnen keren naar hun land van herkomst.

Niet alleen de doelgroepen veranderen, ook de methoden om te ronselen veranderen. Een recente ontwikkeling is het toenemend gebruik van internet. Zo ge-

---

5 Dit zijn Polen, Tsjechië, Bulgarije, Oekraïne, Belarus, Moldavië, Macedonië, Bosnië Herzegovina.

bruiken pooiers sociale netwerksites, jongerensites en chatboxen steeds vaker als methode om hun slachtoffers te ronselen. Dit heeft ook veranderingen in de slachtoffergroep tot gevolg. (Goderie & Boutellier, 2009.)

#### *4.3.2 Ontwikkelingen in aanbod van hulp en opvang*

Het hulpaanbod bestaat momenteel uit residentiële opvang, waaronder gesloten jeugdzorg en ambulante hulpverlening (onder meer PMW in Rotterdam, loverboy-projecten, zorgprogramma grensoverschrijdend gedrag Friesland). Daarnaast is er specifieke hulpverlening voor buitenlandse slachtoffers, zoals BLinN met onder meer een maatjesproject, IOM voor ondersteuning bij terugkeer, of Perspectief voor alleenstaande (ex-)minderjarige vreemdelingen.

De toenemende verscheidenheid in doelgroepen stelt specifieke eisen aan de diversiteit van de opvangplekken: plekken voor mannen en voor vrouwen, voor mensen met en zonder de zorg voor kinderen, specifieke locaties voor bedreigde slachtoffers, plekken voor slachtoffers in de prostitutie en voor slachtoffers van overige uitbuiting, en opvangplekken die recht doen aan de toenemende culturele diversiteit. Er is een te kort gesignaleerd aan opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel die bij CoMensha zijn aangemeld voor opvang. Daarnaast bestaat een gebrek aan geschikte plekken waar slachtoffers naar kunnen doorstromen. Door het gebrek aan opvangplekken verblijven slachtoffers vaak eerst op politiebureau, Schiphol, het COA en in vreemdelingenbewaring.

Er is een tendens naar vorming van particuliere opvangvoorzieningen, vooral voor minderjarige slachtoffers. De vraag is of voldoende specifieke deskundigheid en een professionele context aanwezig is, aldus de NRM (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2009).

#### *4.3.3 Conclusie*

De groep geïdentificeerde slachtoffers groeit en wordt gedifferentieerder, en het aantal opvangplekken lijkt niet te voldoen: er zijn te weinig (geschikte) opvangplekken. Veel slachtoffers van mensenhandel zijn ernstig getraumatiseerd en specifieke deskundigheid is nodig voor een aansluitende opvang. Een methodiek ontbreekt (nog).

### *4.4 Tienermoeders*

#### *4.4.1 Ontwikkelingen in doelgroepen*

Een tienermoeder is een meisje dat voor haar twintigste haar eerste kind heeft gekregen. De meeste instellingen hanteren in de praktijk de grens van 23 of 25 jaar. Het gaat dan om jonge vrouwen die gezien hun ontwikkeling, achtergrond en/of problematiek veel overeenkomsten vertonen met tienermoeders.

Het aantal tienerzwangerschappen daalt en is zelfs het laagste van Europa. Waarschijnlijk geldt dit ook voor het aantal ongewenste zwangerschappen (zie

hoofdstuk 3 paragraaf 4). De abortusratio onder jonge meisjes is de laatste jaren iets toegenomen; zwanger geraakte tieners kiezen vaker voor abortus (RIVM, 2008). Ondanks de jaarlijkse daling van het aantal tienermoeders nemen de hulpvragen substantieel toe (25% in 2007, jaarverslag FIOM). In 2002 werd onder andere een toename gesignaleerd van dak- en/of thuisloze meisjes die zwanger zijn en/of die moeder zijn van een of meer kinderen (Van Dijk, 2004).

In Nederland hebben ongeveer drieduizend tienermoeders intensieve hulp nodig. Zij hebben veel problemen: geen geld, geen uitkering, geen (goede) huisvesting, geen afgeronde opleiding, psychische problemen, ruzie met de vader van het kind, ruzie met ouders. Hun sociale netwerk is gebrekkig. Het merendeel van de Marokkaanse en Turkse tienermoeders is bij de geboorte van het kind gehuwd. Caraïbische meisjes draaien uiteindelijk zelf op voor de verzorging en opvoeding van hun kind. Niet alle tienerzwangerschappen in Nederland zijn onbedoeld: sommige meisjes kiezen min of meer bewust voor een kind op jonge leeftijd, om hiermee hun status te verbeteren en een betere maatschappelijke positie te verwerven, bijvoorbeeld door het zelfstandig recht op een (baby-) uitkering dat met het moederschap ontstaat. Maar er zijn ook tienermoeders die worden verstoten door het gezin waarin zij zijn opgegroeid vanwege schaamte en eergevoel. Kwetsbare tienermoeders hebben specifieke hulp en opvang nodig om hen voor te bereiden op een zelfstandig bestaan met kind (en eventueel partner). (Bouwmeester & Galama, 2009; TK 30 420, nr.50 Emancipatiebeleid). Ex-AMV's (Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen) en illegale tienermoeders verkeren bovendien in een extra kwetsbare situatie.

Er is specifieke opvang voor tienermoeders met gedragsproblemen. Diverse methodieken worden ontwikkeld en beschreven. De opvangcapaciteit (residentieel, begeleid wonen en ambulante) voor deze meiden is een probleem. Er zijn te weinig plaatsen voor tienermoeders met gerichte behandelplaatsen, aldus een deskundige. Tienermoeders ervaren het hulpaanbod als te complex en te versnipperd. De tienermoeders ondervinden veel last van de bureaucratie (bij veel verschillende loketten langs moeten). Een vaste consulent zou een oplossing kunnen bieden.

#### *4.4.2 Ontwikkelingen in aanbod van hulp en opvang*

Binnen de vrouwenopvang en daarbuiten zijn er opvanghuizen voor tienermoeders. Er is een debat in de kamer over pleeggezinnen voor 18+, zodat tienermoeders in een pleeggezin geplaatst kunnen worden. Dit biedt de mogelijkheid de jonge moeder te begeleiden en haar de mogelijkheid te geven naar school te gaan.

#### *4.4.3 Conclusie*

De omvang van de doelgroep lijkt niet groter te worden, maar de hulpbehoefte neemt toe. Er kunnen veel verschillende problemen spelen. Tienermoeders hebben last van het versnipperde aanbod.

## 4.5 *Toekomstige ontwikkelingen in vraag en aanbod*

In het voorgaande zijn we per vorm van geweld in afhankelijkheidsrelaties ingegaan op verschillende doelgroepen en het aanbod aan hulp. In het onderstaande gaan we meer algemeen in op de vraag naar hulp en opvang en op het aanbod.

### 4.5.1 *Toename of afname van de vraag om hulp en opvang*

Het is niet eenvoudig om de vraag te beantwoorden of er een toename zal komen van de vraag naar hulp en opvang. Uit de aanwezige (lokale) cijfers over de prevalentie van geweld in afhankelijkheidsrelaties zijn geen eenduidige conclusies te trekken (hoofdstuk 3). Wel komt uit het onderhavige onderzoek naar voren dat een toename van de vraag naar hulp en opvang te verwachten is. Dit is mede een gevolg van het feit dat mensen eerder met hun vraag naar buiten komen doordat professionals meer zicht krijgen op de signalen van geweld in afhankelijkheidsrelaties.

Met het Wetsontwerp meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zal naar verwachting een impuls worden gegeven aan signaleren en melden van geweld in afhankelijkheidsrelaties door professionals. Invoering van de wet zal gepaard gaan met handreikingen en trainingen over geweld in afhankelijkheidsrelaties en het omgaan met beroepsgeheim en meldcode. Een meldcode zal naar verwachting bijdragen aan het bespreekbaar maken van geweld in afhankelijkheidsrelaties met cliënten. Door betere signaleringsvaardigheden zullen professionals de vraag naar hulp eerder herkennen. Door het benoemen van geweldsaspecten tijdens een contact met cliënten zullen slachtoffers (en plegers) eerder met hun ervaringen naar buiten komen en hulp vragen (Radford & Hester, 2001; Lo Fo Wong et al., 2009). Preventie en vroegsignalering kunnen de hulpvraag ook doen afnemen doordat in een vroeg stadium de juiste hulp wordt geboden, waardoor escalatie te voorkomen is. Ook kunnen mensen terughoudender worden om met hun problemen naar buiten te treden als zij het gevoel hebben dat de openheid leidt tot gevolgen, zoals het onder toezicht stellen van de kinderen. Toch verwachten deskundigen en de scenariocommissie dat de vraag de komende jaren vooralsnog zal toenemen.

### 4.5.2 *Verschillende doelgroepen*

Voor verschillende doelgroepen gelden specifieke ontwikkelingen. Deskundigen verwachten dat het aantal pubers als plegger van geweld in het gezin zal toenemen, en dat ook verkeringsgeweld meer zichtbaar zal worden (Meintser, 2010). Emancipatie van allochtone groepen heeft als paradoxaal effect dat hierdoor (tijdelijk) spanningen in families kunnen toenemen waardoor de kans op conflicten en geweld toeneemt (Meintser, 2010; Lünemann & Wijers, 2009). Ook komt de tendens naar voren dat mannen zich vaker melden bij de politie als slachtoffer van geweld en dat wederzijds geweld in partnerrelaties of verbroken relaties naar voren komt (Meintser, 2010; Straus, 2009). De verwachting is dat ook vrouwen die slachtoffer en dader zijn (of alleen dader) bij Steunpunten Huiselijk Geweld aankloppen met

hun problemen (Goderie & Flikweert, 2009). In de toekomst zullen verschillende patronen van geweld in partnerrelaties meer zichtbaar worden. Ook is te verwachten dat geweld in homoseksuele relaties meer naar buiten zal komen. Hier is onderscheid tussen homo's en lesbiennes relevant.

De scenariocommissie verwacht dat seksueel misbruik onder lichamelijk en verstandelijk gehandicapten zal toenemen: deze groep integreert maatschappelijk steeds meer, maar hierdoor kan ook sneller misbruik worden gemaakt van de kwetsbaarheid van slachtoffers. Uit onderzoek naar geweld onder gehandicapten in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat er nog weinig oog is voor het (ernstige) geweld waar deze groep onder lijdt, in de samenleving en bij de gehandicaptenorganisaties zelf (Hague et al., 2008).

Over het algemeen overschaduwde de aandacht voor huiselijk geweld momenteel de problematiek van seksueel geweld, terwijl de dynamiek van seksueel geweld om expliciete aandacht vraagt, zo stelt de scenariocommissie. Bijzondere aandacht is bijvoorbeeld nodig voor de vluchtelingenvrouwen die slachtoffer waren van aan oorlog gerelateerd seksueel geweld en zwijgen als gezondheidsstrategie hanteren (Tankink, 2009). Ook is specifieke aandacht nodig voor mensen met een handicap en allochtone jongeren (Seksuele gezondheid in Nederland, 2009). Als het gaat om seksuele exploitatie zal onder invloed van de globalisering de lucratieve seksmarkt zich uitbreiden (Hester, 2004).

We zien voor alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties grote verscheidenheid in doelgroepen. Er is meer zicht op de complexiteit van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de meervoudigheid van problemen; geweld gaat vaak gepaard met andere problemen als relatieproblemen, psychiatrische problematiek, posttraumatische stressklachten, opvoedingsproblemen, verslaving, huisvestingsproblemen en schulden. Dit heeft consequenties voor het aanbod. Meervoudige problemen vragen om een geïntegreerde aanpak (Dijkstra, 2008). Voor vrouwen uit etnische minderheden geldt dat hun culturele achtergrond het ervaren geweld kleurt. De specifieke vraag van deze groep lijkt vooral tegen de achtergrond van cultuurverschillen te worden beschouwd, waardoor de sociaaleconomische en sociaal-culturele factoren die bijdragen aan de marginale positie van deze vrouwen (waardoor zij meer kwetsbaar zijn voor geweld), over het hoofd worden gezien (Römkens, 2008). Om de behoeften van deze groep te begrijpen is aandacht noodzakelijk voor de breedte van hun achtergrond, zoals armoede, gezondheid, discriminatie, taalvaardigheid, religieuze achtergrond en verblijfsstatus (Ravi & Gill, 2010).

#### **4.5.3 *Behoeften aan ondersteuning en hulp***

De behoeften bij de verschillende doelgroepen komen deels overeen, maar er zijn ook specifieke behoeften naar doelgroep te onderscheiden. Behoeften aan concrete ondersteuning is er bij tienermoeders. Zij hebben bijvoorbeeld ondersteuning nodig in het regelen van praktische zaken en een plek waar het kind verzorging krijgt en waar zij zich leeftijdsadequaat kunnen ontwikkelen (Oude Lenferink,

2008; Bouwmeester & Galama, 2009). Mensen met een licht verstandelijke beperking hebben ook vooral praktische ondersteuning nodig (Woittier et al., 2005). Daarnaast hebben gehandicapten die slachtoffer zijn van geweld vooral behoefte aan informatie over waar zij hulp kunnen vinden, en aan daadwerkelijke hulp (Hague et al., 2008). Ook vrouwen in de vrouwenopvang hebben behoefte aan concrete ondersteuning, zoals het regelen van een verblijfsvergunning, inkomen, huisvesting (Dijkstra, 2008; Wolf et al., 2006). De cliënten van de Steunpunten Huiselijk Geweld in Amsterdam zijn zeer tevreden met de geboden laagdrempelige hulp (Goderie & Flikweert, 2009).

Meer praktische ondersteuning moeten we onderscheiden van de specifieke (therapeutische) hulp die nodig is voor de mensen waar een psychische stoornis, psychiatrische problematiek of verslavingsproblematiek speelt. De vraag vanuit de professionals naar vroegdiagnostiek door daarvoor opgeleide mensen lijkt toe te nemen. Daarnaast is zowel voor getraumatiseerde kinderen als voor getraumatiseerde volwassenen behoefte aan multidisciplinaire teams die kunnen screenen. Voor mensen met een licht verstandelijke beperking kan bijvoorbeeld een kortdurend verblijf gewenst zijn voor de diagnostiek (Woittier et al., 2005). Overigens is er een verschil tussen een eerste taxatie van slachtoffers en plegers om de hulpbehoefte vast te stellen, en een diagnosticering bij de ernstige gevallen om de juiste behandeling te kunnen vaststellen.

Een andere vorm van ondersteuning is hulp bij de omgang na scheiding. Er is in het algemeen weinig aanbod voor ouders en kinderen rond een echtscheiding. In geval van voorafgaand geweld of geweld tijdens het scheidingsproces is er noch voor ouders, noch voor kinderen een specifiek aanbod (Geurts, Chênevert & Anthonijsz, 2009). Zowel vrouwen in de vrouwenopvang als vrouwen die een relatie met geweld achter de rug hebben, hebben behoefte aan begeleide omgang als het geweld en de dreiging met geweld voortgaan na de (echt)scheiding. Er is behoefte aan een omgangsregeling die zowel voor het kind als voor de verzorgende ouder (doorgaans de moeder) veiligheid waarborgt. Binnen het familierecht is er nog (te) weinig aandacht voor de complicaties van geweld in de relatie en de invloed daarvan op de omgang na echtscheiding. De vraag naar begeleide omgang of bescherming zal naar verwachting in de toekomst toenemen (Lünnemann et al., 2008; Hester, 2004).

De groep vrouwen die besneden is zal vaker om hulp komen vragen voor de sociaalpsychische gevolgen van besnijdenis en het herstel van de fysieke gevolgen, zo komt uit het gesprek met sleutelfiguren naar voren.

#### *4.5.4 Verwachtingen over het aanbod aan hulp en opvang*

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een grote behoefte is aan praktische en laagdrempelige hulp. Een intensiever aanbod is nodig voor mensen met een complexe hulpvraag die kampen met problemen op verschillende leefgebieden. Mensen die ernstig zijn getraumatiseerd en/of een psychiatrische of persoonlijkheidsstoornissen hebben, hebben therapeutische hulp nodig. Voor kindermishandeling is er een tekort aan laagdrempelige hulp en praktische begeleiding geconstateerd. Ook



voor de andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties lijkt de vraag naar laagdrempelige hulp en begeleiding groter dan het aanbod.

De vraag is of het huidige aanbod aan hulp en opvang is toegesneden op de verwachte toename van en variëteit in vragen naar hulp en opvang. Deskundigen verwachten toenemende capaciteitstekorten en wachtlijsten door een groei in het aantal meldingen, groei in het aantal huisverboden en het niet meegroeien van budgetten. Daarnaast signaleren ze dat de doorverwijzing van de eerstelijnszorg naar de tweedelijnszorg aan het stagneren is. In 2002 was er in de sfeer van de ambulante forensische psychiatrie veel mogelijk, of verwijzing van het maatschappelijk werk naar de GGZ was eenvoudig te regelen. Nu is het veel lastiger, mede doordat de verwijzing tegenwoordig alleen via de huisarts kan plaatsvinden. Wat betreft plegerhulp brengen zij als verslechtering naar voren dat plegers tegenwoordig alleen in een dwangtraject hulp via de reclassering kunnen krijgen, terwijl plegers vroeger ook op vrijwillige basis naar de reclassering door te verwijzen waren. Ook signaleren deskundigen dat plegers en slachtoffers met een psychiatrische problematiek blijven hangen in de eerstelijnszorg, die hier maar zeer gedeeltelijk op is toegerust (Meintser, 2010). In de jeugdzorg speelt hetzelfde probleem: jongeren met een psychiatrische problematiek worden niet (tijdig) gediagnosticeerd waardoor ze niet de hulp krijgen die noodzakelijk is (Jeugd & Samenleving 2009/3).

#### 4.5.5 *Aansluiting vraag en aanbod*

De verwachting is dat de vraag naar hulp zal toenemen, mede onder invloed van *disclosure*: slachtoffers (en daders) zullen eerder met hun ervaringen naar buiten komen doordat professionals vaker de juiste vragen stellen. Er is grote variatie binnen de verschillende doelgroepen (partnergeweld, ouder(en)mishandeling, kindermishandeling, mensenhandel). De verwachting is dat zich nieuwe groepen zullen aandienen, zoals pubers in gewelddadige verkeringsrelaties of pubers die hun ouder(s) mishandelen. De verwachting is dat mishandeling van ouderen zal toenemen, mede door de vergrijzing. Het aantal verstandelijk beperkten zal vaker slachtoffer zijn doordat zij in het maatschappelijke verkeer extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting, chantage en misbruik en de aandacht voor geweld tegen gehandicapten in het algemeen zal toenemen. Tot slot zullen mannen als slachtoffer zich meer manifesteren.

Bepaalde kwetsbare groepen, zoals mensen met een verstandelijke beperking of tienermeiden in kwetsbare posities, zullen in een steeds complexere wereld meer praktische ondersteuning nodig hebben. De groep slachtoffers en plegers met een complexe achtergrond van een combinatie van bijvoorbeeld verslaving, stoornissen en armoede, hebben langdurige specifieke (therapeutische) hulp nodig. Daarnaast moet er meer aandacht zijn voor de culturele achtergrond van slachtoffer en plegers.

Het huidige aanbod lijkt niet te voldoen. Het aanbod dient aan te sluiten bij de vraag: dat betekent dat er een zeer gevarieerd aanbod dient te zijn.

Laagdrempelige hulp en ondersteuning lijken voor een grote groep een eerste vereiste, met daarnaast specifieke en intensieve hulp, waarbij de aansluiting tussen eerstelijnszorg en tweedelijnszorg (zowel psychische hulp als medische hulp) aandacht verdient. Onderdeel van de praktische ondersteuning dient omgangsbegeleiding te zijn na echtscheiding.

## 5 *Invloeden op vraag en aanbod*

Wanneer we de ontwikkelingen in vraag en aanbod overzien, kunnen we een aantal factoren aanwijzen die hierop van invloed zijn (geweest) of zullen zijn. Wij hebben dit in globaal vijf categorieën ondergebracht: 1. recht en beleid; 2. globalisering en migratiestromen; 3. sociaaleconomische en maatschappelijke factoren; 4. professionalisering; en 5. individualisering en burgerparticipatie. Hier gaan we achtereenvolgens op in. We besluiten met een conclusie.

### 5.1 *Recht en beleid*

In deze subparagraaf gaan we in op invloeden van internationale en Nederlandse regelgeving, met expliciete aandacht voor financiering en toezicht.

#### 5.1.1 *Regelgeving*

De invloed van internationale en Europese regelgeving groeit, mede door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De invloed van Europese regelgeving op nationaal niveau zal erdoor versterken; Europa zet kaders uit waarbinnen de Nederlandse overheid haar beleid vormgeeft. Dit geldt ook voor de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties. In 2010 is het initiatief genomen tot een European Protection Order, speciaal voor vrouwen die slachtoffer zijn van geweld.<sup>6</sup> Meer in algemene zin geven het VN-vrouwenverdrag, diverse Europese resoluties en het EVRM (Europees verdrag voor de Rechten van de Mens) aan dat de landelijke overheid zorg moet dragen voor een breed beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van geweld in afhankelijkheidsrelaties. De overheid heeft een positieve verplichting om bescherming te bieden tegen geweld; het falen van de staat om vrouwen te beschermen tegen geweld door hun partner levert een schending op van hun recht op 'equal protection of the law'. Geweld tegen vrouwen wordt beschouwd als een genderspecifiek en genderbased sociaal verschijnsel (Boerefijn & Loenen, 2009).

Wetgeving en beleid oefenen (indirect) invloed uit op het aanbod van hulp en opvang en de vraag ernaar. De vergroting van de reikwijdte van het mensenhandelartikel betekent bijvoorbeeld dat de vraag toeneemt, omdat de doelgroep is uitgebreid met slachtoffers in andere sectoren dan de prostitutie. De op handen zijnde

---

6 Zie: <http://afsj.wordpress.com/2010/01/26/twelve-european-countries-call-for-a-european-protection-order-combating-violence-against-women/>

Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zal naar verwachting het alert zijn op signalen van geweld in afhankelijkheidsrelaties bij professionals vergroten. En de Wet op de Centra voor Jeugd en Gezin geeft een impuls aan gezinsondersteuning.

De invoering van het tijdelijk huisverbod huiselijk geweld heeft het hulpaanbod voor slachtoffers, plegers en betrokken kinderen op lokaal niveau een impuls gegeven. Het hulpaanbod is voor de eerste tien dagen van het huisverbod gewaarborgd. In de praktijk blijkt echter het vervolgaanbod niet altijd op orde. Ook zien we dat zonder huisverbod de wachtlijsten voor hulp aanmerkelijk langer zijn, aldus geluiden uit het veld. De Wmo heeft de regiefunctie van de gemeenten bij het opzetten van een beleid huiselijk geweld geformaliseerd en daarmee is een impuls gegeven aan het verbeteren van hulp en opvang. Steeds meer gemeenten hebben een beleid huiselijk geweld. Ook zien we dat bijvoorbeeld de GG en GD van gemeenten een duidelijker rol gaan spelen. Soms is daar een ASHG gevestigd en wordt ook een hulpaanbod gedaan. Regelgeving heeft zodoende invloed op de dynamiek van vraag naar en aanbod van hulp en opvang.

### *5.1.2 Financiering*

Financiering is van (grote) invloed op het aanbod. Een integrale ketenaanpak kan worden bemoeilijkt door verschillende financieringsstromen. De financiering is verkokerd, terwijl een integrale aanpak impliceert dat vanuit het probleem (of de klant) naar oplossingen wordt gezocht. Wat betreft het aanbod in de vrouwenopvang lijken de (vier) verschillende financieringsbronnen een negatief effect te hebben op een innovatief aanbod voor nieuwe doelgroepen (BMC-rapport, 2009). Daarnaast speelt het probleem dat voor sommige doelgroepen speciale opvang wenselijk is op landelijk niveau. Landelijke financiering is dan adequater, in plaats van financiering aan de centrumgemeenten via de doeluitkering. Dit is wel mogelijk voor opvangplaatsen mensenhandel, omdat het ministerie van Justitie deze financiert, maar het blijkt voor het ministerie van VWS niet mogelijk, aldus een deskundige.

Niet alleen verkokering in de financiering kan innovatie in de weg staan, ook de eisen waaraan financiering is gekoppeld. Met een andere manier van hulp organiseren, bijvoorbeeld door afspraken vanuit de cliënt te plannen en niet vanuit de organisaties, kan een besparing optreden. Dat is gebleken uit een experiment in een ziekenhuis. Met de vrijgekomen gelden is vervolgens de kwaliteit van de hulp te verbeteren. Belangrijk is dan wel dat organisaties vrijgekomen gelden kunnen besteden aan innovatie. Voorkomen moet worden dat ze de verdiende financiële ruimte direct moeten inleveren, zoals een sleutelfiguur naar voren bracht. 'Perverse prikkels' kunnen eraan bijdragen dat organisaties niet veranderen omdat de verandering hun niets oplevert; financiering kan er bijvoorbeeld aan bijdragen dat organisaties belang hebben bij wachtlijsten.

### 5.1.3 *Toezicht*

Instellingen moeten de uitgaven verantwoorden naar de (lokale) overheid of zorgverzekering. Inspecties krijgen een grotere rol toebedeeld. Toetsingskaders en toetsinginstrumenten worden ontwikkeld. Daar worden de organisaties op afgerekend; zij moeten hun organisatie en procedures goed op orde hebben en verantwoording afleggen. Met meer nadruk op transparantie en verantwoorden kan ook een benchmarksysteem ontstaan (rankingsysteem). Dit kan als positief effect hebben dat de instellingen die onderaan staan hun best doen om met maatregelen bovenaan te komen, maar het negatieve effect kan zijn dat er een geheel eigen bedrijfsvoering ontstaat die niet aansluit bij de behoefte van cliënten aan hulp en opvang.

Vraag is dus wie de parameters bepaalt, want die bepalen waar de instelling op wordt afgerekend en dus waar de instelling op inzet. De kunst is om financieringsvoorwaarden te ontwikkelen die voldoende handvatten geven om te controleren of de gelden zijn besteed waarvoor beoogd, maar die ook voldoende ruimte voor innovatie bieden, zo komt uit de scenariocommissie naar voren.

## 5.2 *Globalisering en migratiestromen*

Door globalisering en migratiestromen neemt de diversiteit aan etnische groepen in Nederland toe. Dit heeft mede invloed op de verscheidenheid aan vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties (denk aan vormen van eergeweld, genitale verminking). Globalisering in termen van migratie en mobiliteit faciliteert bijvoorbeeld de mogelijkheden van mensenhandel. De rol van gemeenschappen is essentieel in het bespreekbaar maken van geweld in afhankelijkheidsrelaties (Yerden, 2008). De vraag is in hoeverre imams een rol moeten hebben in het oplossen van conflicten. Ravi & Aisha (2010) wijzen erop dat imams in Engeland ook een negatieve kracht kunnen zijn doordat zij de emancipatie van vrouwen tegengaan.

Globalisering biedt ook nieuwe kansen voor verandering in het aanbod. Er zijn veel meer mogelijkheden om te leren van werkbare interventies in het buitenland, zoals bij de aanpak van vrouwelijke genitale verminking, aldus een deskundige. Bovendien zijn er transnationale problemen die alleen via internationale samenwerking zijn aan te pakken.

## 5.3 *Sociaaleconomische en maatschappelijke factoren*

### 5.3.1 *Economische factoren*

De afgelopen decennia zien we een verschuiving van overheidstaken naar de markt, ook in de zorgsector. Het ministerie van VWS stimuleert marktwerking in de zorgsector, met tegelijkertijd meer toezicht (Meintser, 2010). Trainingen en methodieken over geweld in afhankelijkheidsrelaties zijn commercieel interessant geworden; er is een markt 'huiselijk geweld' ontstaan met elkaar beconcurrerende

instellingen en organisaties. Daderaanbod is momenteel booming business; daderinterventies (onder meer door forensische instellingen) schieten als paddenstoelen uit de grond, mede door de invoering van het huisverbod. Als hulp aan slachtoffers en plegers van geweld in afhankelijkheidsrelaties rendabel is zal deze verder toenemen.

De vraag is of de aandacht voor de pleger zal doorzetten; een pro-arrestatiebeleid draagt bij aan meer aandacht voor de pleger, en ook een systeemaanpak draagt daaraan bij (Römkens, 2008). Uit onderzoek in de Verenigde Staten komt naar voren dat het investeren in ondersteuning en hulp aan slachtoffers effectiever is dan investeren in daderaanpak; plegers zijn vaak minder gemotiveerd dan slachtoffers om te veranderen en slachtoffers hebben duidelijk baat bij een meer weerbare levensstijl (Goodman & Epstein, 2005). Voor de toekomst is het van belang oog te hebben voor voldoende en goed aanbod, zowel voor slachtoffers als voor plegers.

Tot slot: de huidige economische crisis leidt tot meer werkloosheid en achteruitgang in inkomen. Armoede en werkloosheid zijn stressfactoren die de kans op geweld en daarmee de kans op een hulpvraag vergroten. In een tijd van economische crisis is de kans groot dat ook het geweld in afhankelijkheidsrelaties toeneemt (Meintser, 2010).

### 5.3.2 *Sociaal-maatschappelijke factoren*

De complexere wordende samenleving heeft tot gevolg dat voor bepaalde groepen, zoals licht verstandelijk gehandicapten, de vraag naar hulp intensiveert. Ook kan deze ontwikkeling een verandering van de hulpvraag met zich mee brengen, bijvoorbeeld naar meer praktische hulp, kort verblijf en onderzoek met verblijf (Woittiez et al., 2005; Woittiez & Jonker et al., 2005). De vraag naar hulp zal toenemen als de gevoeligheid van de maatschappij voor geweld toeneemt; als de maatschappij geen enkele vorm van geweld (pedagogische tik, slaan uit onmacht, slaan ter verdediging) meer accepteert, is er eerder slachtofferschap (en daderschap) en neemt de vraag naar hulp toe. Voorlichting, publiekscampagnes en aandacht in de media hebben invloed op de vraag naar hulp. We zien bijvoorbeeld dat ondanks de jaarlijkse daling van het aantal tienermoeders de hulpvragen substantieel toenemen.

Er lijkt een verschuiving plaats te vinden naar vaker inzetten van vrijwilligers. Er zijn steeds meer initiatieven waar vrijwilligers, in de vorm van vertrouwenspersonen of buddy's, een rol spelen in het doorbreken van isolement en het ondersteunen van slachtoffers (en plegers) van geweld (Meintser, 2010). Dit heeft enerzijds als positief effect dat het de sociale cohesie, verbinding tussen mensen en bridging van verschillende gemeenschappen versterkt. Maar het kan ook een negatief effect hebben, namelijk dat goed gekwalificeerde hulp wordt wegbezuinigd door het inzetten van vrijwilligers.

De scenariocommissie brengt naar voren dat veranderingen in jeugdcultuur en in opvoeding nieuwe fenomenen met zich meebrengen met een nieuwe vraag naar hulp.

### 5.3.3 *Technologische veranderingen*

Door technologische ontwikkelingen zijn nieuwe vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties ontstaan, zoals Cyberabuse, ongewenste verspreiding van intieme afbeeldingen en negatieve effecten van YouTube. Daarmee verandert de hulpvraag.

Technische vernieuwingen bieden echter ook kansen voor nieuwe vormen van hulpaanbod, zoals hulpverleningsprogramma's via internet voor verschillende doelgroepen, waaronder laagdrempelige hulp voor plegers via internet. Naast individuele internethulpverlening en het online een behandeling volgen, zijn er nu ook online groepscursussen of chatsessies om een geweldsproblematiek bespreekbaar te maken en hulp te bieden. Maar ook medisch kan er meer door technische ontwikkelingen. In geval van genitale besnijdenis zijn bijvoorbeeld de fysieke gevolgen deels te herstellen, waardoor het seksuele gevoel verbetert. Ook zijn er nieuwe alarmsystemen mogelijk die eenvoudiger en prettiger voor het slachtoffer zijn dan het huidige AWARE.

Technologische vernieuwingen kunnen ook de controle op mensen doen toenemen, zoals een deskundige de mogelijkheid van camera's thuis naar voren haalt als een manier van preventie (Meintser, 2010). De vraag voor de toekomst is hoe ver we gaan in het controleren van mensen voor preventiedoeleinden (Van den Berg, Prins & Ham, 2008; Garland, 2001).

## 5.4 *Professionalisering*

Een factor van belang voor zowel het aanbod als de vraag is de mate van professionalisering van de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Momenteel wordt geïnvesteerd in de verbetering van de kennis en competenties van een verscheidenheid aan professionals. Er is een verbeterplan voor de vrouwenopvang, er zijn trainingen voor professionals die in aanraking kunnen komen met geweld in afhankelijkheidsrelaties, en binnen opleidingen komt meer aandacht voor huiselijk geweld. Daarnaast vindt investering in nieuwe methodieken plaats. Investeren in kwaliteit betekent investeren in de professional en de professional de ruimte geven om zijn of haar vak goed te kunnen uitoefenen.

Door betere signaleringsvaardigheden en een (op handen zijnde) meldcode herkennen professionals de vraag naar hulp eerder. Door het benoemen van geweldaspecten tijdens contact met cliënten zullen slachtoffers (en plegers) eerder met hun ervaringen naar buiten komen en hulp vragen (Radfort & Hester, 2001) Door toegenomen inzicht in geweld in afhankelijkheidsrelaties zal de hulpverlening naar verwachting meer outreachend gaan werken, bijvoorbeeld door opvoedingsondersteuning aan te bieden of concrete ondersteuning te bieden aan risicogezinnen (Meintser, 2010).

Er wordt geïnvesteerd in methodieken en trainingen voor diverse doelgroepen. Een goed aanbod doet de vraag ernaar toenemen; goede hulp heeft een olievlekwerking: meer slachtoffers zoeken hulp omdat ze hoorden dat er goede hulp is.

Slechte hulp kan de vraag naar hulp doen afnemen. Door de grote aandacht voor geweld in afhankelijkheidsrelaties nemen (goedwillende) mensen initiatieven en ontstaan er allerlei vormen van hulp en opvang. De kans bestaat dat deze hulp niet altijd voldoende uitgekristalliseerd is of ondeskundig is, waardoor het gevaar wordt vergroot, zoals bij dreiging van eergeweld, of mensen extra getraumatiseerd raken. Nieuwe problemen en doelgroepen vragen om innovatief handelen. Tegelijkertijd moeten professionals werken met evidence based methodieken. Dit geeft een spanning. Als tussenpositie is er het practice based werken dat via trial and error te verbeteren is (Dijkstra, 2008). Om kwaliteit te borgen is toezicht van belang, terwijl tegelijkertijd het toezicht innovaties niet mag verstikken.

Complexer wordende doelgroepen vragen om verbeterde diagnosticering. Multidisciplinaire teams zijn daarvoor onontbeerlijk, zo brengen deskundigen naar voren. Dit geldt voor alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. De jeugdzorg geeft met de RAAK-aanpak een impuls aan multidisciplinaire teams. Ook zal in geval van genitale verminking, als vrouwen zijn besneden, meer gewerkt gaan worden met multidisciplinaire teams (met een seksuoloog, verloskundige, gynaecoloog, psycholoog, medicus), in navolging van Frankrijk en Engeland. Ook in de vrouwenopvang zien we de behoefte aan sneller diagnosticeren om de juiste behandeling te kunnen bieden. Professionals werken steeds vaker met meetinstrumenten die bepalen in welke categorie het slachtoffer of de pleger past, welk risico het slachtoffer loopt of welke kans de pleger heeft om weer geweld te gebruiken en welke behandelingsmodel passend is (Römkens, 2008). Bumiller (2008) laat zien hoe dit in de Verenigde Staten heeft geleid tot vergaande regulering en therapeutisering van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. De ruimte voor slachtoffers om eigen keuzen te maken is er niet door versterkt. In Nederland zien we een soortgelijke ontwikkeling bij de hulpverlening aan slachtoffers van seksueel geweld. De GGZ reguleert het zorgaanbod steeds meer in zorgprogramma's die zijn geënt op de diagnostische categorieën van de DSM IV. Dit medisch model leidt ertoe dat er vooral aandacht is voor ziektebeelden, terwijl de achterliggende oorzaken van seksueel geweld naar de achtergrond verdwijnen. Door deze medicalisering krijgen slachtoffers niet de hulp die ze nodig hebben (Meintser & Van Beek, 2006).

Voor de toekomst is het belangrijk onderscheid te maken tussen taxatie en diagnosticering. Taxatie van het probleem en de hulpvraag is van belang om een eerste inschatting te maken welke begeleiding of hulp gewenst is. Voor een beperkte groep waar een vermoeden is van psychiatrische problemen of een persoonlijkheidsstoornis is diagnosticering (deels via multidisciplinaire teams) noodzakelijk.

## *5.5 Individualisering en burgerparticipatie*

Burgers staan meer centraal in het beleid, zeker in de Wmo. Er is steeds meer aandacht voor maatwerk, afgestemd op de noden en mogelijkheden van de cliënt. Binnen de vrouwenopvang zijn cliëntenraden, cliëntenparticipatie en raadplegingen



geinstitutionaliseerd. Cliënten zullen meer invloed gaan krijgen op het hulpaanbod (Meintser, 2010). Via het recht, of via mediation in de schaduw van het recht, zullen cliënten vaker invloed uitoefenen om een gewenst aanbod te krijgen. Dit kan ook door cliëntgroepen via het internationaal recht, zo komt uit de scenariocommissie naar voren.

Meer aandacht voor de individuele hulpvraag en meer aandacht voor het perspectief van burgers (zoals de Wmo beoogt) kan betekenen dat het hulpaanbod moet veranderen naar bijvoorbeeld meer eenvoudige ondersteuning en een hulpaanbod over minder schijven. Hulp die aansluit bij behoeften van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties blijkt effectiever dan hulp die niet aansluit (Römkens, 2008; Lünemann et al., 2005). Slachtoffers en kwetsbare burgers die meer veerkracht krijgen zullen makkelijker voor zichzelf opkomen en de hulp zoeken die bij hen past. Dit neemt niet weg dat er een spanning kan bestaan tussen behoeften van slachtoffers en de noodzaak tot bescherming; cliënten willen bijvoorbeeld met rust worden gelaten, terwijl uit oogpunt van grote dreiging voor de cliënt of betrokken kinderen ingrijpen toch gewenst is. Cliëntgericht werken is daarom niet hetzelfde als vraaggericht werken.

De huisvesting van de vrouwenopvang komt tegemoet aan de individualisering door voor de toekomst te investeren in meer kleinschalige units, waar cliënten een eigen wooneenheid hebben en meer als individu of gezin kunnen leven. Dit heeft mede tot gevolg dat op die manier verschillende doelgroepen door elkaar in de opvang kunnen wonen en dat de opvang kan inspelen op de diversiteit aan doelgroepen (Meintser, 2010).

## 5.6 *Factoren nader beschouwd*

Het doel van deze studie is om ontwikkelingen voor de toekomst te schetsen, en daarbij aan te geven waar het beleid invloed op kan hebben. Dit dient dan als basis voor het vaststellen van een duurzaam stelsel van opvang en hulp.

Duidelijk is dat via wetten, regelingen en financiering tendensen te versterken of te verzwakken zijn. De overheid kan zodoende invloed uitoefenen op het hulpaanbod en eisen stellen aan de kwaliteit van de hulpverlening, bijvoorbeeld door het vaststellen van toetsingskaders via de Inspectie. Momenteel investeert de overheid in preventie via voorlichting. Er wordt ingezet op vroegsignalering door professionals. De nadruk ligt op een integrale aanpak en een systeemaanpak (zie hoofdstuk 2).

Voor een duurzaam stelsel van hulp en opvang is een vereiste dat er oplossingen komen voor de verkokerde financiering, ten minste op lokaal niveau. Daarnaast is een gevarieerd aanbod van laagdrempelig tot zeer intensief noodzakelijk gezien de grote variatie in doelgroepen, achtergronden en mate van geweld. Hierbij is gebruik te maken van nieuwe technologieën, zoals laagdrempelige internetondersteuning. Om de juiste hulp op maat te kunnen bieden dienen aan de voordeur

goed opgeleide professionals een taxatie van de problemen en de hulpvraag te maken. Ook dient een goede (multidisciplinaire) diagnose plaats te vinden voor een beperkte complexe groep om de juiste behandeling te kunnen aanbieden.

De ontwikkeling van het stimuleren van methodieken die als evidence based zijn beoordeeld, zal zich maatschappelijk voortzetten en dit zal ook van invloed zijn op het aanbod van hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties. Ruimte voor innovatieve ontwikkelingen zijn echter noodzakelijk om het hulpaanbod voldoende toe te snijden op de (veranderende) vraag naar hulp. Deze innovatieve methoden dienen zich te richten op het versterken van de beschermende factoren en het terugdringen van risicofactoren. Het vergroten van de zelfstandigheid en weerbaarheid van slachtoffers als beschermende factoren is hierbij van belang; dit vergroot de kans op het stoppen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Het betrekken van de sociale omgeving en vrijwilligers vergroot de kans op duurzame oplossingen.

Een uitdaging voor de toekomst is hoe een duurzaam stelsel van hulp en opvang te bewerkstelligen is. De regie voor de aanpak van huiselijk geweld ligt bij de gemeente, maar niet alle hulp en opvang is op lokaal niveau vast te stellen. Bovendien verhouden hulp en opvang zich tot strafrechtelijke aanpak en bestuurlijke regulering, en tot familierechtelijke invloeden. Een landelijke visie op de verhouding tussen strafrechtelijk optreden, bestuurlijk optreden en vrijwillige hulp en opvang is noodzakelijk om tot een duurzaam stelsel te kunnen komen.

## 6 *Toekomst van een duurzaam stelsel*

In het voorgaande hoofdstuk zijn we ingegaan op de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de vraag naar en het aanbod van hulp en opvang. Een van de ontwikkelingen is de verandering van *government* naar *governance*, waardoor de beleidsaansturing sterk is veranderd. Dit heeft ook consequenties voor de voorwaarden waaronder een duurzaam stelsel van hulp en opvang zich kan ontwikkelen of stabiliseren. Daarom gaan we kort in op deze ontwikkeling. Vervolgens geven we, aansluitend op de uitgangspunten van de Wmo en het programma Beschermd en Weerbaar, drie uitgangspunten weer die naar onze mening ten grondslag dienen te liggen aan een beleid ter bestrijding van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Tot slot maken we de verbinding naar de voorwaarden voor een duurzaam stelsel van hulp en opvang.

### 6.1 *Van centralisatie naar decentralisatie*

#### 6.1.1 *Algemene ontwikkeling van government naar governance*

##### *Terugtrekkende overheid*

Een terugtrekkende overheid is al sinds de jaren tachtig een streven van de overheid, zoals voor de maatschappelijke en vrouwenopvang in hoofdstuk 2 is aangegeven. De beweging van decentralisatie die toen is ingezet, heeft doorgezet. De WRR (2002) spreekt van een post-dereguleringsoperatie; een consistente visie op herverdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers en de controle op het nemen van deze verantwoordelijkheid (accountability). Het gaat niet zozeer om minder regels, zoals in de dereguleringsfase, maar om een andere manier van besturen, waarin kwaliteitscontrole en transparantie van de (semi-)overheidsinstellingen en particuliere instellingen van belang zijn.

Toezicht verandert in controle achteraf, inspecties krijgen een belangrijkere rol. Toetsingskaders en toetsinginstrumenten moeten worden ontwikkeld en de organisaties worden daar vervolgens op afgerekend; instellingen moeten hun organisatie en procedures goed op orde hebben en daar verantwoording over afleggen.

##### *Netwerksamenleving*

Op vele beleidsterreinen voltrekken zich deze processen van decentralisering en privatisering en marktwerking, waarbij verantwoordelijkheid verstrooid raakt over tal van organisaties en instituties. De overheid is steeds minder in staat de complexe problemen centraal op te lossen en is steeds meer afhankelijk van anderen:

private partijen, publieke instanties en individuele burgers. Er is een ontwikkeling gaande waarin de vorming van beleid, de uitvoering ervan en interventies op uiteenlopende terreinen meer plaatsvinden in netwerken van publieke en private partijen, dan dat de overheid dit bepaalt. De vanzelfsprekende grenzen tussen publiek en privaat verdwijnen en de overheid heeft minder de rol van centrale regelgever en meer de rol van regiehouder die deels op afstand blijft. Dit noemen we de verschuiving van *government naar governance*. In het perspectief van *governance* is de sturing gericht op het organiseren van samenwerking tussen alle betrokken organisaties en burgers rondom een bepaald onderwerp of beleidsterrein. Tegelijkertijd verwacht de samenleving van de overheid dat ze orde schept. Macht en gezag zijn echter niet langer de uitgangspunten voor sociale orde. De nieuwe morele parameters van een netwerksamenleving zijn controle en vertrouwen (Boutellier, 2007).

#### *Drie verschuivingen van governance*

*Governance* veronderstelt een visie op samenwerking met maatschappelijke organisaties, en soms met private ondernemingen, en op de participatie van burgers bij beleidsvorming en -uitvoering. Dit betekent dat de overheid zich moet kunnen verhouden tot uiteenlopende actoren. In het *governancetijdperk* neemt de rol van de staat niet af, maar deze verandert (Nederland, Huygen & Boutellier, 2009). Een van de verschuivingen is van centraal naar lokaal (decentralisatie). Daarnaast is er een verschuiving richting transnationale organisaties, zoals de Europese Unie, en richting ngo's en instituties die zich op enige afstand van gekozen functionarissen bevinden, ook wel van verticaal naar horizontaal genoemd (Pierre & Guy Peters, 2000).

Deze drie verschuivingen (van centraal naar decentraal, van nationaal naar transnationaal, van verticaal naar horizontaal) zien we ook op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties. We constateren een verschuiving van centraal naar decentraal. Dit geldt in feite voor alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Het beleid inzake huiselijk geweld is met de Wmo nadrukkelijk naar de gemeenten verschoven. De Wmo kunnen we beschouwen als 'experiment' in *governance*. Met de Wmo heeft de decentralisatie voor wat betreft welzijn en zorg een impuls gekregen. De Wmo biedt kansen om de lokale bestuurlijke verhoudingen te vernieuwen en te verbeteren en is te beschouwen als een wettelijk kader voor nieuwe vormen van *governance*. We zien ook een verschuiving naar het transnationale kader, in die zin dat op Europees niveau beleid wordt gemaakt waar de nationale overheid zich naar moet voegen. De Raad van Europa heeft resoluties geformuleerd over verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties (geweld tegen vrouwen, mensenhandel, kindermishandeling, gendergelijkheid). Momenteel is een Conventie geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in voorbereiding.

Tot slot zien we ook een verschuiving van de centrale overheid naar branches en andere instituties. De Federatie Opvang, MOgroep-W&MD en GGD Nederland bijvoorbeeld scheppen het kader van basisfuncties die moeten gaan gelden voor alle Steunpunten Huiselijk Geweld.

### 6.1.2 *Uitdaging voor de toekomst*

*Governance* staat symbool voor zelfregulering, publieke betrokkenheid en democratische vernieuwing. Netwerken spelen hierin een belangrijke rol. Netwerken zijn flexibeler dan de traditionele hiërarchische overheidsbureaucratie, staan meer open voor wat in de samenleving leeft. Netwerken lijken daarom een oplossing te bieden voor het dilemma tussen de rigiditeit van bureaucratie en de anarchie van de markt (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). De ambitie is om vanuit de burgers de sociale werkelijkheid vorm te geven, wars van klemmende bureaucratie. Maar er kleven ook nadelen aan deze verschuiving van meer macht voor de netwerken. Het bestuur komt meer op afstand te staan; netwerken zijn complex en niet eenvoudig en hiërarchisch aan te sturen. Het is niet altijd duidelijk wie de verantwoordelijkheid waarvoor draagt. De transparantie van de besluitvorming loopt gevaar doordat er minder openbaarheid is en er geen meerderheidsbesluitvorming is. Vaak bestaan netwerken uit mensen met een bepaalde deskundigheid (niet omdat ze zijn gekozen). Mensen met meer communicatieve vaardigheden of macht kunnen onevenredig veel invloed hebben en hun individuele belangen nastreven. Daarnaast spelen problemen van informatieoverdracht en eisen van vertrouwelijkheid en privacy. De kracht van netwerken is dat ze geen juridische vorm kennen; maar dat is ook hun zwakte, want wie controleert de netwerken? (Bovens, 2005.) Als het gaat om het aanbod van hulp en opvang zien we dat er op lokaal niveau verschillen ontstaan in de netwerken, bijvoorbeeld de Veiligheidshuizen of andere samenwerkingsverbanden. De implicaties daarvan voor het aanbod moeten worden doordacht. Is er bijvoorbeeld een impuls voor hulp in een drang- of dwangtraject als Veiligheidshuizen een belangrijke rol spelen, waardoor de (laagdrempelige) vrijwillige hulp in het gedrag komt?

De uitdaging voor de overheid is om invulling te geven aan de spanning tussen centralisatie en decentralisatie. De verschuiving naar het transnationale niveau betekent dat de overheid ook verplichtingen vanuit Europa (of internationaal) opgelegd krijgt. Transnationale organisaties spreken de landelijke overheid aan op de uitvoering van het (deels lokale) beleid. Dit levert een extra spanning op voor het decentraliseren naar lokaal niveau.

Voor de duurzaamheid van een stelsel van hulp en opvang is decentralisatie ook een gevaar. Op lokaal niveau spelen verschillende belangengroepen en instellingen een rol. Mede door de Wmo moeten gemeenten zich nu horizontaal en niet (alleen) naar de centrale overheid verantwoorden. Belangengroepen krijgen meer ruimte. De lokale politiek heeft een eigen dynamiek. Door de governancebeweging is er een tripartiete stelsel aan het ontstaan, waar (lokale) overheid, instellingen en burgers, of in het geval van geweld in afhankelijkheidsrelaties, (lokale) overheid, instellingen en cliënten, een rol spelen. Cliëntenorganisaties, bijvoorbeeld binnen de vrouwenopvang, zijn van belang en zullen belangrijker worden, niet alleen door de Wmo, maar ook omdat de financier graag een tevreden cliënt wil. Vrijheid op

lokaal niveau leidt tot tegenstrijdige visies op het onderliggende probleem en tot verschillen in aanpak. De grote complexiteit in het veld is niet alleen op te lossen met het formaliseren van samenwerking. Daarnaast zijn inhoudelijke samenhang en gemeenschappelijke doelen van belang om tot daadwerkelijke uitvoering te komen.

Een duurzaam stelsel vergt een centrale overheid die zich verantwoordelijk voelt en een beleidskader ontwikkelt met een visie en doelstellingen, zo komt in de scenariocommissie naar voren. Het VN-Vrouwenverdrag, dat Nederland heeft ondertekend, is hierbij een belangrijk aangrijpingspunt. Het verdrag schept de verplichting een landelijk beleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen vorm te geven en de centrale overheid dient zich te verantwoorden naar de toezichthouder van het VN-vrouwenverdrag (CEDAW). Dit betekent dat de ministeries van VWS, Justitie en Jeugd en gezin (en andere departementen) gezamenlijk een beleid dienen te ontwikkelen dat coherent is; de verhouding tussen vrijwillige hulp en opvang, hulp in een gedwongen kader, strafrechtelijke handhaving en bestuurlijke regulering dient helder te zijn. De juridische aanpak, hulpverlening en voorzieningen moeten op elkaar aansluiten.

Momenteel ontbreekt het aan een gezamenlijk programma met een visie, zo constateren de scenariocommissie en deskundigen. Op rijksniveau zijn er drie departementen met drie programma's: het ministerie van Justitie met Huiselijk Geweld, het ministerie van VWS met Beschermd en Weerbaar en het ministerie van Jeugd en Gezin met het actieprogramma RAAK. Daarnaast zijn er nog meer programma's, zoals mensenhandel en eengerelateerd geweld (zie hoofdstuk 2). Één programma zou onnodige scheidslijnen kunnen beslechten en verkokering kunnen doorbreken, zoals de centrale overheid dit ook verwacht van het lokale niveau. Er is één visie nodig op oorzaken, achtergronden en dynamiek van geweld in afhankelijkheidsrelaties; op de betekenis van bescherming; en op de aanpak van geweld, dat wil zeggen op de verhouding tussen strafrecht, bestuursrecht, civiel recht, en het vrijwillig kader. Wanneer gaat zorg voor op strafrecht, of het huisverbod met een hulpaanbod boven een strafrechtelijke afdoening? Binnen dit programma kunnen speerpunten worden geformuleerd, die jaarlijks te evalueren en eventueel bij te stellen zijn. Dit landelijke kader krijgt vervolgens een lokale inkleuring.

## 6.2 *Uitgangspunten voor beleid*

Aansluitend bij het gedachtegoed van de Wmo en het programma Beschermd en Weerbaar komen we tot drie uitgangspunten voor het beleid inzake geweld in afhankelijkheidsrelaties, namelijk: 1. Bescherming is vertrekpunt. 2. Bevordering van zelfredzaamheid is primaire doelstelling. 3. Samenhangend beleid en uitvoering zijn noodzakelijk. Het door Lünemann en Boutellier ontwikkelde concept beschermingsarrangement sluit hierbij aan (Lünemann, et al., 2005; Lünemann, 2009). Een beschermingsarrangement neemt een materieel resultaat als uitgangspunt: de

concrete bescherming gericht op het versterken van het zelfoplossend vermogen van de burger vanuit de behoefte en competenties van de burger. Het bottom-up karakter van beschermingsarrangementen betekent dat je uitgaat van een probleemsituatie, waarbij dwars door informele en formele systemen heen naar een oplossing wordt gezocht. Dit vergt een bestuurlijke aanpak gericht op verbinding tussen verschillende beleidsvelden en tussen verschillende instellingen en diensten. Dit sluit aan bij het overheidsbeleid dat expliciet erkent dat het recht moet uitgaan van de belangen van burgers, waarbij kwetsbare belangen bescherming behoeven.<sup>7</sup> De verhouding tussen de bescherming door de overheid en behoeften van burgers is daarbij niet statisch maar een dynamisch proces.

### *6.2.1 Bescherming als vertrekpunt*

Bescherming is het behoeden van een persoon (of object) tegen gevaar of inbreuken op (grond)rechten. Bescherming is bij uitstek de taak van de overheid; zorg dragen en voorwaarden scheppen zodat (kwetsbare) burgers in staat zijn in vrijheid hun leven vorm te geven en te participeren in de maatschappij (Slobogin, 2006). Het kan gaan om bescherming door de overheid tegen inbreuken van andere burgers, maar ook om het bieden van bescherming tegen willekeurig, onrechtmatig optreden door de staat. Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat de ene lokale overheid het huisverbod snel inzet en de andere lokale overheid onder dezelfde omstandigheden bijna nooit.

Bescherming kan bestaan uit het direct bieden van hulp en steun, waardoor het gevaar wordt afgewend. Bescherming kan ook bestaan uit strafrechtelijke, bestuurlijke of civielrechtelijke maatregelen. Daarnaast heeft bescherming de betekenis van 'voorwaarden scheppen zodat burgers hun rechten kunnen uitoefenen of hun belangen kunnen verwezenlijken.'

### *6.2.2 Bevordering van zelfredzaamheid is primaire doelstelling*

Beschermde en Weerbaar noemt nadrukkelijk het vergroten van de weerbaarheid als uitgangspunt van beleid. Dit kunnen we uitwerken naar drie aspecten: het perspectief van de burger centraal, versterken van de sociale context en het vergroten van veerkracht.

#### *Perspectief van het slachtoffer centraal*

Een belangrijk uitgangspunt van bescherming is het centraal stellen van de mens, de direct betrokkenen of (potentiële) slachtoffers; het perspectief van de burger staat centraal in plaats van de logica van de instelling of overheid. Door uit te gaan van de behoefte en competenties van de te beschermen persoon is de kans groter dat de oplossing blijvend is. Slachtoffers weten doorgaans heel goed waar de dreiging vandaan komt, welk risico zij lopen en wat oplossingen kunnen zijn (Perry &

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld het programma Bruikbare rechtsorde (TK 29.279) dat in 2008 is overgegaan in het programma Vertrouwen in wetgeving (TK 31.731).

Szalavits, 2007; Römkens, 2008; Mills, 1999; Coker, 2001). In concrete situaties kan er een spanning zijn tussen de behoefte van de cliënt en de taak van de overheid of de professional om iets te doen ter bescherming en ter voorkoming van geweld tegen de cliënt of anderen. Door mensgericht de beslissing te nemen is de kans kleiner dat de maatregelen over het hoofd van betrokkene(n) heen worden genomen.

#### *Sociale context*

Het belang van de sociale kring rond het individu voor zijn of haar sociaal functioneren is een van de uitgangspunten van overheidsbeleid. Het ondersteunend netwerk rond mensen kan de meer nabije en informele beschermende en ondersteunende sociale kring zijn, bestaande uit familieleden en mensen uit de omgeving of gemeenschap. Zij komen soms met zeer adequate en creatieve beschermende oplossingen. De (lokale) overheid heeft de taak voorwaarden te scheppen, zodat de beschermende factoren binnen de familie of de gemeenschap versterkt kunnen worden. Daarnaast is er de bredere kring van formele sociale instanties. De professionals van deze instellingen die contact onderhouden of ondersteuning bieden in dagelijkse activiteiten, dienen de ruimte te krijgen om daadwerkelijk de steun te bieden waaraan behoefte is.

#### *Veerkracht*

Het versterken van de veerkracht van de cliënt sluit aan bij het versterken van de weerbaarheid en het vergroten van de participatie. Het begrip veerkracht impliceert een proces en is toekomstgericht. Veerkracht versterken houdt in: aansluiten bij de levenskracht van kinderen en volwassenen en beschermende factoren versterken. Het vermogen de schade te beperken en het vermogen tot herstel staan bij veerkracht centraal (Bernard, 2004). Tegelijkertijd is er aandacht voor het aanpakken van risicofactoren.

Het begrip veerkracht kent verschillende lagen. Veerkracht bestaat in de kern uit de volgende driehoek: betekenisvolle relaties/contact (vertrouwen, diepgang en duurzaamheid); doelbewust handelen (*self-efficacy* door opleiding, aspiraties en doelen) en inzicht en reflectie (fysiek, emotioneel, cognitief, kunnen 'mentaliseren' en een toekomst zien) (Dijkstra, 2007).





Om dit proces op gang te helpen zijn veiligheid en bescherming vanuit de omgeving nodig. Bij veerkracht ligt de nadruk op de individuele competentie om relaties aan te gaan. Er is geen afgebakende definitie te geven; veerkracht heeft geen vast-omlijnde of vaststaande inhoud (*essentially contested*), maar is verbonden met en afhankelijk van een context. Het begrip veerkracht is toekomstgericht; het geeft ruimte aan het proces (het versterken van beschermende factoren) en het belang van betekenisvolle relaties. De nadruk op het versterken van veerkracht betekent ook aandacht voor laagdrempelige hulp en ondersteuning. Hierdoor is het mogelijk vergaande therapeutisering tegen te gaan.

### 6.2.3 *Samenhangend beleid en uitvoering*

In een netwerksamenleving is een samenhangend beleid en samenhang in de uitvoering noodzakelijk om de bescherming te kunnen bieden die nodig is. Op korte termijn is er de noodzaak maatregelen te treffen die gericht zijn op het waarborgen van de veiligheid. Deze moeten echter worden genomen tegen de achtergrond van structurele oplossingen. Daarin hebben verschillende partners een taak: alleen de eigen taak verrichten is niet voldoende. Partners moeten in afstemming met anderen de verantwoordelijkheid voor een structurele oplossing op zich nemen. Voor een samenhangend beleid en uitvoering is een gemeenschappelijke oriëntatie en onderlinge afhankelijkheid noodzakelijk (Boutellier, 2007). Zoals hiervoor is aangegeven (paragraaf 6.1) dient de overheid een landelijk kader te scheppen, waardoor een samenhangend beleid op lokaal niveau mogelijk is.

## 6.3 *Voorwaarden voor een duurzaam stelsel*

Wat betekent het voorgaande nu voor een duurzaam stelsel van hulp en opvang? Onder een duurzaam stelsel van opvang en hulp verstaan we in elk geval de vrouwenopvang en de Steunpunten Huiselijk Geweld. Maar het is breder dan dat. Ook de reguliere hulpverlening van (geestelijke en medische) gezondheidszorg valt eronder. Daarnaast zijn daderprogramma's binnen een strafrechtelijk kader onderdeel van het hulpaanbod. Het gaat in brede zin om hulp en opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties. Eerst geven we twee mogelijke scenario's aan, vervolgens gaan we in op enkele voorwaarden voor een duurzaam stelsel.

### 6.3.1 *Twee mogelijke scenario's*

De ontwikkelingen in vraag naar en aanbod van hulp en opvang overziend komen twee mogelijke scenario's naar voren, namelijk: de vraag en het aanbod nemen toe en de vraag neemt toe, maar het aanbod groeit niet mee of neemt zelfs af (zie hoofdstuk 4, paragraaf 5). Daarnaast zijn nog twee scenario's theoretisch mogelijk, namelijk de vraag neemt af en het aanbod neemt toe, en zowel vraag als aanbod nemen af. Deze twee scenario's lijken vooralsnog onwaarschijnlijk. Hoewel de vraag uiteindelijk kan gaan afnemen door preventieve maatregelen en hulp op

maat op het juiste moment, lijkt dat op korte termijn niet reëel. Dat deze afname in de vraag bovendien gepaard gaat met een toename (of een stabiel blijven) van het aanbod, waardoor opvanginstellingen meer ruimte hebben en hulpverleners ruim aandacht kunnen geven aan hun cliënten, lijkt meer op een utopie. We gaan daarom alleen in op de eerste twee scenario's.

#### ***Vraag en aanbod nemen toe***

In een situatie waarin zowel vraag als aanbod toenemen zou een soort van evenwicht kunnen ontstaan als het aanbod aansluit bij de vraag. De toename van de vraag kan worden veroorzaakt doordat meer mensen, slachtoffers en plegers, hulp vragen in een vroeg(er) stadium: het geweld is nog niet geëscaleerd, of nog niet chronisch. Verbeterde hulp heeft een aanzuigende werking. Maar ook als professionals onderkennen dat er een geweldsproblematiek schuilt achter een algemene hulpvraag vergroot dit de kans dat de vraag toeneemt. De vraag kan ook toenemen door een toename van geweld. Door de economische crisis is er meer stress in het leven van gezinnen, wat eerder tot agressie en geweld kan leiden. Dit is een andere groep dan de groep mensen die langdurig blootstaan aan geweld of ernstig zijn getraumatiseerd. Door globalisering en andere maatschappelijke ontwikkelingen ontstaan ook weer nieuwe groepen.

Een vergroting van kennis bij de professionals betekent dat een adequaat aanbod binnen de bestaande reguliere hulp kan toenemen. Een systeemaanpak draagt bij aan het creëren van meer aanbod, mits hier (financieel) in wordt geïnvesteerd. De ontwikkeling van de Steunpunten Huiselijk Geweld kan een positief effect hebben op het aanbod. Daarnaast kan tegemoet worden gekomen aan de verscheidenheid aan vraag door te investeren in een gevarieerd aanbod. Investeren in technologische vernieuwingen waardoor hulpverlening via internet mogelijk is, kan bijdragen aan het vergroten van het laagdrempelige aanbod. Naast laagdrempelig hulp via Steunpunten Huiselijk Geweld en internet, is praktische begeleiding noodzakelijk. Voor de groep die ernstig is getraumatiseerd, zijn zeer intensieve (langdurige) ambulante therapie, residentiële begeleiding en therapie nodig. Ook de plegerhulp zal zowel laagdrempelige varianten als intensieve begeleiding moeten omvatten. Daarnaast zal er voldoende daderhulp in een gedwongen kader moeten zijn, in aansluiting op een strafrechtelijke aanpak.

#### ***Vraag neemt toe en aanbod neemt af of stagneert***

Het voorgaande scenario vereist structurele investeringen in kennis bij professionals (opleidingen en trainingen) financiële impulsen en ontkokering voor het verbreden van het aanbod. De aankomende bezuinigingsronden om de economische crisis het hoofd te bieden doen echter vermoeden dat bezuinigingen het aanbod kunnen doen afnemen of kan leiden tot stagnatie in het aanbod; net gestarte initiatieven van hulp moeten weer stoppen en langer bestaande hulp moet inkrimpen. Verkokerde financiering belemmert innovatieve initiatieven, terwijl het reguliere aanbod onvoldoende is toegesneden op de toegenomen vraag naar hulp en opvang.

Ook kan het gebeuren dat onder invloed van de marktwerking en decentralisatie (meer specifiek de Wmo) er grote lokale verschillen ontstaan. Zo kunnen bepaalde doelgroepen geen adequaat aanbod krijgen omdat dit noch rendabel is in de markt, noch financieel haalbaar op lokaal niveau. Tot slot kan een strikt beleid om alleen evidence based methoden te financieren eraan bijdragen dat het hulpaanbod niet voldoende kan meegroeien of veranderen met de wijzigingen in de vraag, hetgeen afbreuk doet aan een voldoende (gevarieerd) hulpaanbod. Een toename van de vraag en een afname of stagnatie van het aanbod betekenen in feite dat slachtoffers weer in de kou staan: zij verwachten hulp, maar komen op een wachtlijst of verdwalen op de markt van hulp en zorg, waar schaarste heerst en de sterksten (of minst kwetsbaren) het beste de weg kennen.

In onderstaande matrix zijn de belangrijkste factoren van de twee scenario's samengevat.

*Matrix 1: Factoren van invloed op toename vraag en toe- of afname van aanbod*

Aanbod neemt toe	Aanbod neemt af
<p><i>Vraag:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kennisverbetering professionals,</li> <li>• disclosure,</li> <li>• goede en adequate hulp,</li> <li>• toename geweld &amp; nieuwe vormen van geweld.</li> </ul> <p><i>Aanbod:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• financiële impuls,</li> <li>• ontkokerde financiering,</li> <li>• verbeterd aanbod binnen reguliere hulp,</li> <li>• landelijk &amp; lokaal aanbod,</li> <li>• technische vernieuwing, innovatie.</li> </ul>	<p><i>Vraag:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kennisverbetering professionals,</li> <li>• disclosure,</li> <li>• goede en adequate hulp,</li> <li>• toename geweld &amp; nieuwe vormen van geweld.</li> </ul> <p><i>Aanbod:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bezuinigingen,</li> <li>• verkokerde financiering,</li> <li>• stagnerend aanbod reguliere hulp,</li> <li>• alleen lokaal aanbod,</li> <li>• strenge eisen aan methodieken.</li> </ul>

### 6.3.2 Vijfvoorwaarden

Als de vraag toeneemt, moet ook het aanbod groeien. Uit de hiervoor beschreven ontwikkelingen kunnen we vijf voorwaarden afleiden, namelijk: kennis bij de professionals, ontkokerde en voldoende financiering, infrastructuur op orde, toegankelijkheid en tot slot monitoring. De betekenis van deze voorwaarden voor eerste scenario's staat hieronder in matrix 2 weergegeven. Deze voorwaarden kunnen eraan bijdragen, dat wordt voorkomen dat het tweede scenario werkelijkheid wordt.

*Matrix 2: voorwaarden voor een duurzaam stelsel*

	Kennis bij professionals	Financiering	Infrastructuur	Toegankelijkheid	Monitoring
Vraag neemt toe & aanbod groeit	Structurele aandacht in opleiding & terugkerend nascholingsaanbod	Ontkokerde financiering & financiële impulsen	Landelijk dekkend aanbod	Transparant aanbod & geen wachtlijsten	Centrale indicatoren voor registratie

### ***I Kennis bij professionals***

Geweld in afhankelijkheidsrelaties behoort een vast programmaonderdeel te zijn in opleidingen waarvan de uitgestroomde professionals regelmatig met slachtoffers en plegers van dit geweld worden geconfronteerd. Dit geldt ook voor nascholing. Er moet niet alleen deskundigheid zijn door opleiding en training en gewerkt worden vanuit methodieken, deze kwaliteitseisen moeten ook geborgd worden; er moet toezicht zijn op het daadwerkelijk hanteren van kwaliteitscriteria.

Bij geweld is vanwege de complexiteit van de problematiek en de vele spelers *integraal* toezicht van belang. Het rijk moet duidelijk hebben wat de verantwoordelijkheid is van de landelijke overheid en wat tot die van de lokale overheden en branches behoort.

Integraal toezicht is belangrijk als ondersteunend onderdeel van een landelijke en regionale PCDA-cyclus (plan, do, check, act). Tegelijkertijd is vertrouwen essentieel om open te blijven staan voor nieuwe ontwikkelingen en daarop te kunnen aansluiten. Dialoog vanuit de landelijke overheid is hierbij cruciaal.

### ***II Financiering***

Een duurzaam stelsel van opvang en hulp dient een heldere financiering te hebben: verkokerde geldstromen mogen geen belemmering vormen voor de juiste hulp en opvang. De budgettering moet worden gestroomlijnd. Landelijk moeten de voorwaarden worden vastgesteld zodat op lokaal niveau verkokerde financiering te vervangen is door programmafinanciering. Het aanbod dient aan te sluiten bij de vraag. Dit betekent dat financiële impulsen noodzakelijk zijn voor het ontwikkelen van nieuw aanbod en het gebruikmaken van bijvoorbeeld nieuwe technologische ontwikkelingen.

### ***III Infrastructuur: landelijk aanbod flexibel en op maat***

Voorwaarde voor een duurzaam stelsel is dat er een landelijke infrastructuur is voor alle doelgroepen. Niet alle voorzieningen hoeven lokaal aanwezig te zijn, maar er moet wel een landelijk dekkende infrastructuur zijn. De uitvoering vindt plaats op lokaal niveau en de gemeenten voeren in het kader van de Wmo de regie. De landelijke overheid heeft echter een verantwoordelijkheid in het voorkomen dat bepaalde doelgroepen hulp en opvang ontberen doordat het lokaal niveau dit niet oppakt; er mogen geen witte vlekken vallen in het aanbod. Borging van een landelijk dekkend stelsel kan plaatsvinden via het oormerken van geld.

Landelijke voorzieningen dienen aan te sluiten op lokale voorzieningen, lokale voorzieningen dienen in samenspraak met de regio te worden opgezet. Bestuurlijke borging en bestuurlijke regie moeten daarbij worden vastgesteld.

### ***Steunpunten Huiselijk Geweld als knooppunt in een netwerkorganisatie***

Het stelsel moet ook flexibel zijn, dat wil zeggen kunnen inspelen op nieuwe doelgroepen en nieuwe vragen met oog voor interculturalisatie en seksespecifieke hulp en opvang. Maar ook moet de hulp en opvang op maat te geven zijn. Een aanpak

kan evidence based, maar voor het individuele geval niet altijd de juiste vorm van hulp zijn. Het is soms een kwestie van dokteren om tot de juiste hulp en opvang te komen. Duurzaamheid betekent ook ruimte voor innovatieve vormen van hulp en opvang.

De Steunpunten Huiselijk Geweld zullen in de toekomst sterker worden en een meldpunt vormen voor veel verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties, zoals seksueel geweld en ouderenmishandeling. De versterking van de Steunpunten als frontoffice moet in nauwe verbinding met de backoffice gebeuren. Het Steunpunt zou zich moeten ontwikkelen tot een knooppunt in een netwerkorganisatie. Een netwerkorganisatie is gebaseerd op vertrouwen. Als er een hulpvraag binnenkomt zoekt het Steunpunt naar de meest passende aanpak; de organisaties die deel uitmaken van de netwerkorganisatie hebben onderling het vertrouwen dat het Steunpunt de vraag goed uitzet; er is vertrouwen in elkaars deskundigheid en vertrouwen dat als de hulp van anderen nodig is, deze wordt gezocht. Op die manier is overleg tussen organisaties te beperken tot het noodzakelijke.

De afstemming tussen Steunpunten en AMK's dient te worden verbeterd, zodat de strikte scheiding tussen jeugd en volwassenenhulpverlening verdwijnt. Momenteel vallen jeugdigen tussen 18 en 23 jaar tussen de wal en het schip, wat in de toekomst kan verergeren gezien de verwachting van een toename van jongerenproblematiek (verkeringsgeweld en oudermishandeling).

#### *Vrijwillige hulp en opvang in relatie tot strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civiele regulering*

Hoe deze netwerkorganisatie zich verhoudt tot de strafrechtelijke en bestuurlijke en civiele regulering zou de landelijke visie moeten aangeven, evenals de afbakening tussen de Steunpunten als frontoffice en de ketenaanpak vanuit het Veiligheidshuis. We zien momenteel een versterking van de strafrechtelijke aanpak, mede door het casuoverleg in Veiligheidshuizen, waar politie en Openbaar Ministerie een rol spelen. Belangrijk is dat de vrijwillige hulp en opvang niet in de verdrukking komen. Er moet voldoende ruimte zijn voor laagdrempelige hulp en de opzet van vrijwillige steunnetwerken.

#### **IV Toegankelijkheid**

Er dient niet alleen een landelijke infrastructuur te zijn, het stelsel van hulp en opvang dient ook toegankelijk te zijn. Momenteel bestaat er, mede onder invloed van de marktwerking, een woud aan slachtoffer- en plegeraanbod. Voor slachtoffers en plegers die hulp zoeken is de weg naar hulp en opvang echter niet altijd duidelijk aangegeven. Wachtlijsten voorkomen dat direct hulp te bieden is. Steunpunten Huiselijk Geweld dienen toegankelijk te zijn en aan te sluiten op een voldoende gevarieerd aanbod van hulp en opvang. Voorkomen moet worden dat er een circus van indicatiestelling ontstaat, zoals bij de Bureaus Jeugdzorg, waardoor de laagdrempelige hulp stagneert en waar een druk op gespecialiseerde hulp uit kan voortvloeien.

#### ***V. Landelijke monitoring***

Om beleid te kunnen voeren is inzicht in aard en omvang van geweld in afhankelijkheidsrelaties van belang. Een survey is belangrijk voor het kunnen ontwikkelen van beleid. Ook is het belangrijk om te onderzoeken of de interventies werken. Landelijke aansturing van monitoring is wenselijk door periodieke landelijke prevalentiestudies (in een Europees kader) uit te voeren. Bovendien dient de basisregistratie van Steunpunten en AMK's, en zo mogelijk van andere netwerkpartijen, dezelfde indicatoren te hebben. Momenteel is er een lappendeken aan registraties, waardoor het moeilijk is zicht te krijgen op de aard en omvang van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de daarbij horende vraag om hulp.

## 7 *Slotbeschouwing*

Het ministerie van VWS zet zich in voor een duurzaam stelsel van hulp en opvang. Om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen is inzicht vereist in de ontwikkelingen in de vraag naar en aanbod van hulp en opvang. Welke ontwikkelingen zetten zich door en welke nieuwe ontwikkelingen in vraag en aanbod zijn te verwachten? Welke factoren spelen hierbij een rol en kan de overheid deze factoren beïnvloeden?

In dit rapport is op grond van beleidsdocumenten het beleid omtrent de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties van het ministerie van VWS en andere departementen geschetst. Aan de hand van cijfermateriaal is een schets gegeven van de aard en omvang van verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Vervolgens zijn op grond van literatuur en twee scenariobijeenkomsten ontwikkelingen in vraag naar en aanbod van hulp en opvang aangegeven, evenals de factoren die hierop van invloed zijn. Tot slot zijn twee scenario's geschetst, en vijf voorwaarden benoemd om tot een aanbod van hulp en opvang te komen dat aansluit bij de vraag. In deze slotbeschouwing zetten we de belangrijkste conclusies op een rij.

### 7.1 *Uitgangspunten van beleid*

De hoofdpunten van het beleid van het ministerie van VWS, verwoord in Beschermd en weerbaar, zijn uitgangspunt voor dit onderzoek. Het beleid van de andere ministeries kan hier echter niet los van worden gezien. Het uitgangspunt van het programma Beschermd en weerbaar is het vergroten van de bescherming en van de weerbaarheid van slachtoffers in afhankelijkheidsrelaties. De speerpunten van dit beleid zijn vroegtijdig risico's signaleren en preventief handelen, onmiddellijke veilige opvang en vroegtijdige, snelle en goede hulpverlening. Voor het versterken van het aanbod wordt ingezet op sterke Steunpunten Huiselijk Geweld, betere kwaliteit van hulp en opvang, meer opvang, en in het bijzonder een duurzame en krachtige aanpak van vrouwelijke genitale verminking en eergeweld. Daarnaast krijgen gemeenten ondersteuning om hun regiefunctie te versterken in de keten van preventie, vroegsignalering, advies en melden, opvang, hulpverlening en nazorg.

Ook het beleid van de andere ministeries is gericht op preventie, waaronder publiekscampagnes en vroegsignalering, en het verbeteren van kennis bij professionals over geweld in afhankelijkheidsrelaties in opleidingen en door trainingen. Daarnaast staat de systeemaanpak centraal: slachtoffer, pleger en kinderen moeten

een hulpaanbod krijgen. Alle beleid is doordeseemd met de wens om tot een gezamenlijke ketenaanpak te komen. Daarnaast wordt de noodzaak van protocollen en werkafspraken zichtbaar. Daarmee samenhangend is het beleid gericht op het verbeteren van de registratie en informatie-uitwisseling.

De visie achter het beleid van het ministerie van VWS is dat bescherming gericht moet zijn op het vergroten van de veiligheid van slachtoffers en dat tegelijkertijd gewerkt moet worden aan de versterking van de weerbaarheid. Het beleid rond kindermishandeling benadrukt het belang van een integraal hulpaanbod voor ouders en kinderen in een vroeg stadium. Hierbij heeft iedereen in de maatschappij een verantwoordelijkheid in de zorg voor een veilige wereld voor kinderen. Het beleid van het ministerie van Justitie is gericht op het versterken van de repressieve aanpak met oog voor een integrale ketenaanpak.

## 7.2 *Omvang en aard*

Cijfers over prevalentie van geweld in afhankelijkheidsrelaties onder de bevolking zijn schaars. Het is niet mogelijk een eenduidig beeld te schetsen van de verschillende vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de ontwikkelingen die zich voordoen. De cijfers die er zijn geven een indicatie van de omvang.

Bijna 4% van de Nederlandse bevolking is slachtoffer van geweld door de partner of ex-partner in de voorafgaande vijf jaar. Vrouwen zijn vaker slachtoffer van geweld door de partner of ex-partner dan mannen. De bij de politie geregistreerde omvang van huiselijk geweld (waarvan het grootste gedeelte geweld door de (ex-) partner betreft) is, afgezet tegen de totale Nederlandse bevolking, vrij constant: tussen de 35 en 40 incidenten per 10.000 inwoners in Nederland tussen 2004 en 2009.

De schatting is dat jaarlijks minimaal 107.200 kinderen slachtoffer zijn van een bepaalde vorm van kindermishandeling. Het aantal bij de AMK's gemelde kinderen van 0 tot en met 17 jaar, laat voor heel het land een duidelijke stijging zien over de jaren heen. De bij CoMensa geregistreerde slachtoffers van mensenhandel neemt toe, waarbij er een lichte verschuiving lijkt te zijn naar jongere slachtoffers.

Wat betreft de achtergrond van het geweld zijn er verschillen naar leeftijd, etnische en culturele achtergrond, sociaal-economische achtergrond, psychische/psychiatrische klachten, verslaving en schuldenproblematiek. In de maatschappij zien we een toename van verschillende doelgroepen en een differentiatie binnen de doelgroepen, onder andere in ernst van het geweld en complexiteit van de problematiek. Er is de afgelopen decennia meer zicht gekomen op de complexiteit van geweld in afhankelijkheidsrelaties en de meervoudigheid van problemen; geweld gaat vaak gepaard met andere problemen als relatieproblemen, psychiatrische problematiek, posttraumatische stressklachten, opvoedingsproblemen, verslaving,



huisvestingsproblemen en schulden. Het inzicht in de samenhang tussen kindermishandeling en partnergeweld is de afgelopen jaren vergroot. Er is nog relatief weinig aandacht voor de gevolgen van seksuele dwang in relaties.

### 7.3 *Ontwikkelingen in vraag naar en aanbod van hulp en opvang*

De verwachting is dat de vraag naar hulp zal toenemen. Dit heeft vooral te maken met het eerder naar buiten komen van slachtoffers en plegers met een vraag om hulp en niet zozeer met een toename van geweld in afhankelijkheidsrelaties. De vraag om hulp na seksueel geweld in afhankelijkheidsrelaties zal bijvoorbeeld meer zichtbaar worden. Toch wordt ook een daadwerkelijke toename van geweld verwacht onder een aantal doelgroepen door bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. Door de vergrijzing kan bijvoorbeeld een groei in ouderenmishandeling verwacht worden. Ook wordt een toename van seksueel misbruik verwacht onder lichamelijk en verstandelijk gehandicapten, doordat er als gevolg van de maatschappelijke integratie meer mogelijkheden zijn om misbruik te maken van de kwetsbaarheid van deze groep. Ook geweld in verkeringsrelaties of pubergeweld tegen ouders lijkt toe te nemen. Door de globalisering neemt de diversiteit aan etnische groepen toe en dit heeft invloed op de verscheidenheid aan vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties, bijvoorbeeld vluchtelingenvrouwen met ervaringen van aan oorlog gerelateerd seksueel geweld. De economische crisis leidt tot meer werkeloosheid en armoede, waardoor de kans op geweld in afhankelijkheidsrelaties toeneemt met gevolgen voor de vraag om hulp.

Naast een toename van de vraag, verwacht men een verandering in de hulpvraag. Door de complexer wordende maatschappij zal de hulpvraag naar praktische ondersteuning toenemen. Als mensen sneller hulp zoeken voordat er sprake is van langdurig (ernstig) geweld, zal de vraag naar praktische en laagdrempelige hulp, bijvoorbeeld via internet of anonieme telefonische hulp, toenemen. Mensen met een complexe hulpvraag die kampen met problemen op verschillende leefgebieden hebben behoefte aan intensieve ondersteuning, terwijl mensen die ernstig zijn getraumatiseerd en/of een psychiatrische of persoonlijkheidsstoornissen hebben, juist therapeutische hulp nodig hebben. De vraag naar omgangsbegeleiding na echtscheiding is een bijzondere vorm van hulp waar behoefte aan is.

Het aanbod in de vrouwenopvang heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot een gedifferentieerd palet aan voorzieningen, van zeer geheime crisisopvang tot ambulante vormen van ondersteuning, voor een verscheidenheid aan doelgroepen. Door de verkokerde financiering is het lastig om bepaalde doelgroepen in de vrouwenopvang op te nemen, zoals jonge meiden die onder de financiering van de jeugdzorg vallen. Er wordt momenteel een kwaliteitsslag gemaakt op grond van het Verbeterplan en verschillende methodieken worden (verder) ontwikkeld. De Steunpunten Huiselijk Geweld zijn in ontwikkeling en basisfuncties worden vastgelegd.

Wat betreft het aanbod in de reguliere (medische) zorg, zien we meer aandacht voor de problematiek van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Dit gebeurt onder andere door het ontwikkelen van meldcodes en richtlijnen, zoals de Richtlijn familiaal huiselijk geweld bij kinderen en volwassenen, bedoeld voor huisartsen, psychiatrie, psychologen en maatschappelijk werkers. Ook de op handen zijnde landelijke Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zal bijdragen aan betere signaleringsvaardigheden van professionals, waardoor de vraag om hulp eerder wordt herkend en sneller de juiste hulp kan worden geboden. Er is een verschuiving van overheidstaken naar de markt en er is een markt 'huiselijk geweld' ontstaan, met elkaar beconcurrerende organisaties, bijvoorbeeld in het aanbod van daderhulp in geval van partnergeweld, of de opvang van jonge slachtoffers van mensenhandel. Technologische vernieuwingen bieden kansen voor laagdrempelige hulp via internet, of alarmeringssystemen voor slachtoffers die bij dreiging direct bescherming kunnen krijgen.

Het tijdelijk huisverbod huiselijk geweld heeft op lokaal niveau het hulpaanbod aan slachtoffers, plegers en kinderen als getuige van geweld een impuls gegeven, en is een voorbeeld van systeemgericht werken. Binnen de opvang en hulp komt meer aandacht voor verschillende manieren om niet alleen individuele hulp te bieden, maar ook aandacht aan het bredere systeem te besteden.

De opkomst van een landelijk dekkende infrastructuur van Veiligheidshuizen, waarin huiselijk geweld een van de speerpunten is, voegt een nieuwe overlegstructuur toe van politie, justitie en gemeenten (die de zorg vertegenwoordigen) op het niveau van casusafspraken. Dit kan een meer integrale aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties te weeg brengen.

Een integrale ketensamenwerking blijkt overigens niet eenvoudig uit te voeren in de praktijk. Er ontstaat een woud aan overlegvormen en veel tijd gaat zitten in afstemming en verdelen van taken. Het gevaar bestaat dat mensen vanuit de instelling blijven denken en handelen en er geen integraal hulpaanbod in het belang van de cliënt tot stand komt.

De verwachting is dat de vraag naar verschillende vormen van ondersteuning, hulp en opvang zal toenemen. Het huidige aanbod lijkt niet te voldoen; er zijn nog te weinig opvangplekken voor bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel. Maar er is ook een gebrek aan laagdrempelige hulp, ondersteuning en intensieve (therapeutische) hulp.

#### *7.4 Twee scenario's en voorwaarden voor een duurzaam stelsel*

Er zijn twee scenario's voor de ontwikkeling van het aanbod van en de vraag naar hulp en opvang te benoemen. Het eerste scenario is een toename van de vraag, terwijl het aanbod meegroeit. In een situatie waarin zowel vraag als aanbod toenemen, zou een bepaald evenwicht kunnen ontstaan indien het aanbod aansluit bij

de vraag. Het tweede scenario is een toename van de vraag, terwijl het aanbod stagneert of afneemt. Het eerste scenario vereist structurele investeringen in kennis bij professionals (opleidingen en trainingen), financiële impulsen en ontkokering voor het verbreden van het aanbod. Gezien de economische crisis is het laatste scenario niet ondenkbeeldig. Een toename van de vraag en een afname of stagnatie van het aanbod betekenen in feite dat slachtoffers en plegers weer in de kou staan: zij verwachten hulp, maar komen op een wachtlijst of verdwalen op de markt van hulp en zorg.

Een duurzaam stelsel van hulp en opvang betekent dat het stelsel in evenwicht is met de vraag naar hulp en opvang. Wij hebben vijf voorwaarden geformuleerd voor een duurzaam stelsel, namelijk: kennis bij de professionals, ontkokerde en voldoende financiering, infrastructuur op orde, toegankelijkheid en monitoring.

In opleidingen en nascholingsaanbod dient structureel aandacht te zijn voor de achtergronden van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Vaardigheden moeten worden aangeleerd om geweld ter sprake te kunnen brengen in cliëntcontacten. Daarnaast is een vereiste dat er oplossingen komen voor de verkokerde financiering, ten minste op lokaal niveau. Een landelijk gevarieerd aanbod is noodzakelijk gezien de grote variatie in doelgroepen, achtergronden en mate van geweld. Laagdrempelige hulp en ondersteuning lijken voor een grote groep een eerste vereiste, met daarnaast specifieke en intensieve hulp, waarbij de aansluiting tussen eerstelijnszorg en tweedelijnszorg (zowel psychische hulp als medische hulp) aandacht verdient. De landelijke overheid heeft een verantwoordelijkheid in het voorkomen dat bepaalde doelgroepen hulp en opvang ontberen doordat het lokaal niveau dit niet oppakt. Hulp en opvang moet toegankelijk zijn voor een verscheidenheid aan doelgroepen, met aandacht voor sekseverschillen en culturele achtergronden. Om de juiste hulp te kunnen bieden is taxatie van het probleem en de hulpvraag van belang om een eerste inschatting te maken welke begeleiding of hulp gewenst is. Voor een beperkte groep waar een vermoeden is van een zeer complexe problematiek, psychiatrische problemen of een persoonlijkheidsstoornis, is diagnostisering (deels via multidisciplinaire teams) noodzakelijk. Aan de voordeur dienen goed opgeleide professionals deze taxatie van de problemen en de hulpvraag te maken, zonder te vervallen in een complexe indicatiestelling. Tot slot is een landelijke aansturing van monitoring gewenst.

Een duurzaam stelsel vergt een centrale overheid die zich verantwoordelijk voelt en een beleidskader ontwikkelt met een heldere visie en duidelijke doelstellingen. De regie voor de aanpak van huiselijk geweld ligt bij de gemeente, maar niet alle hulp en opvang is op lokaal niveau vast te stellen. Momenteel ontbreekt op rijksniveau een gezamenlijk programma met een visie. Als uitgangspunten voor beleid kunnen gelden: bescherming is vertrekpunt, bevordering van zelfredzaamheid is de primaire doelstelling en een samenhangend beleid is noodzakelijk voor een samenhangende uitvoering. Eén programma kan onnodige scheidslijnen beslechten

en verkokering doorbreken. De afbakening en afstemming tussen de vrijwillige hulp en opvang, hulp in een gedwongen kader, strafrechtelijke handhaving en bestuurlijke regulering kan erdoor verbeteren. Op lokaal niveau kan vervolgens het landelijke beleid nader worden ingekleurd.

## *Literatuur*

- Alleato (2007). *Allochtone mantelzorgers aan het woord*. Utrecht: Alleato.
- Baartman, H.E.M. (2009). *Het begrip kindermishandeling: Pleidooi voor een herbezinning en voor bezonnen beleid* (Speciale uitgave bij het Tijdschrift kindermishandeling). Zeist: Augeo Foundation.
- Baecke, J.A.H., Bremmer, P., & Glas, M.H. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Leusden: BMC.
- Baeten, P., & Geurts, E. (2002). *In de schaduw van het geweld: Kinderen die getuigen zijn van geweld tussen hun ouders*. Utrecht: NIZW.
- Bakker, H., met medewerking van Aydogan, S. (2005). *Eergerelateerd geweld in Nederland: Een bronnenboek*. Utrecht: TransAct.
- Bavel, M., Dongen, M. van, & Royens, T. (Red.) (2008). *Persdossier Ouderenmishandeling, juni 2008*. Utrecht: Movisie, LPBO, Vilans.
- Beek, F. van. (2009). *Ik heb nooit eerder een grens durven trekken, maar nu wel*. Voorhout: WESP.
- Berg, M. van den, Prins, C., & Ham, M. (2008). *In de greep van de technologie: Nieuwe toepassingen en het gedrag van de burger*. Amsterdam: Van Gennep.
- Berlo, W. van, & Höing, M. (2006). Seksuele victimisatie. In F. Bakker, & I. Vanwesenbeeck (Red.), *Seksuele gezondheid in Nederland 2006* (pp. 139-156) (RNG-studies ; 9). Delft : Eburon.
- Bernard, B. (2004). *Resilency: What we have learned*. San Francisco. CA: WestEd Publishers.
- BMC. (2009). *Conceptanalyse knelpunten stelsel vrouwenopvang*. (Interne publicatie).

Boerefijn I., Liet-Senders, M.M. van der, & Loenen, T. (Red.). (2000). *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen: Een verdiepend onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid SZW.

Boerefijn, I. & Loenen, T. (2009). Positieve verplichting bij vrouwenmishandeling: Annotatie bij EHRM 9 juni 2009, Opuz t. Turkije (appl. No. 33401/02). *NJCM-Bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, 34 (7), 758-780.

Bovens, M.A.P. (2005). De verspreiding van de democratie. *B en M*, 32(3), 119-127.

Boutellier, H. (2007). *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*: Inaugurale rede. Amsterdam: Vrije Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen.

Bouwmeester, M., & Galama, I. (2009). Kind en ouder tegelijk: Kwetsbaar: Tiernermoeders. *Tijdschrift kindermishandeling, TKM*, 2(4), 18-21.

Brenninkmeijer, N., Geerse, M. & Roggeband, C. (2009). *Eergerelateerd geweld in Nederland: Onderzoek naar de beleving en aanpak van eergerelateerd geweld*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Brilleslijper-Kater, S., Beijersbergen, M., Asmoredjo, J., Jansen, C., & Wolf, J. (2009). *Meer dan bed, bad, broodje pindakaas: Profiel, gezondheid, welzijn en begeleiding van kinderen in de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang*. Amsterdam: SWP.

Bruning, M. (2009). Beleid belicht: Adviesraden willen sociale omgeving van kinderen versterken. *Tijdschrift kindermishandeling, TKM*, 2(4), 40-41.

Bumiller, K. (2008). *In an abusive state: How neoliberalism appropriated the feminist movement against sexual violence*. Durham, N.C : Duke University Press.

Cebeon. (2010). *Midterm review beleidsbrief Beschermd en Weerbaar*. (Verschijnt in 2010)

Clement, C., Pravda, N., Jaarsma, F. & Bandt, M. den. (2008). *Uit het veld geslagen: Knelpunten na partnergeweld*. (Stichting Zijweg). Maastricht: Uitgeverij Boekenplan.

Coker, D. (2001). Crime control and feminist law reform in domestic violence law: A critical review. *Buffalo Criminal Law Review* 4, 801-860.

Comensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel). *Maandrapportages*. Gezien 17 mei 2010, op: [http://www.mensenhandel.nl/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=217&Itemid=](http://www.mensenhandel.nl/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=217&Itemid=)

Comijs, H.C., Jonker, C., Pot, A.M., & Smit, J.H. (1996). *Agressie tegen en benadeling van ouderen: Een onderzoek naar ouderenmishandeling*. Amsterdam: Instituut voor Extramuraal Geneeskundig Onderzoek, Vakgroep Psychiatrie, Vrije Universiteit.

Dijk, G. van. (2004). *Samenhangende Hulpverlening voor dak- en thuisloze jonge moeders en zwangere zwerfmeisjes: Stand van zaken en aanbevelingen voor beleid*. Amsterdam: HVO Querido.

Dijk, T. van, Flight, S., Oppenhuis, E. & Duesmann, B. (1997). *Huiselijk geweld, Aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek.

Dijk, T. van, & Oppenhuis J. (2002). *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland: aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart.

Dijkstra, S. (2007). *Geweld en veerkracht in gezinnen*. Utrecht: Uitgeverij van Arkel.

Dijkstra, S. (2008). *Bring in the family: Huiselijk geweld, vrouwenopvang en (aankomende) professionals nader beschouwd: Lectorale rede*. Valkenhorst: Avans Hogeschool.

Dijkstra, S., Janssen, C., & Baeten, P. (2004). *Kinderen voor het voetlicht: Verbetering van de aanpak voor kinderen die getuige zijn van thuisgeweld*. Utrecht: Nederlands instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW.

Distelbrink, M., & Tan, S. (2008). *Evaluatie Gelderse aanpak kindermishandeling: 1-meting zomer 2008*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

*Emancipatiebeleid 2008-2010: Meerkansen voor vrouwen* (2007). Den Haag: Ministerie van OCW.

Engelen, M., & Vree, F. van. (2009). *Het stelsel van de vrouwenopvang 1997-2009: Notitie ten behoeve van VWS*. Zoetermeer: Research voor beleid.

Ermers, R. (2007). *Eer en eerwraak: Definitie en analyse*. Amsterdam: Bulaaq.

- Ferweda, H. (2006). *Binnen zonder kloppen: Omvang, aard en achtergronden van huiselijk geweld in 2005 op basis van landelijke politiecijfers*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Ferweda, H. (2007). *Met de deur in huis: Omvang, aard, achtergrondkenmerken en aanpak van huiselijk geweld in 2006 op basis van landelijke politiecijfers*. Arnhem/ Dordrecht: Advies en onderzoeksgroep Beke.
- Ferweda, H. (2008). *Huiselijk geweld gemeten: Cijfers 2007: Vierde meting op basis van landelijke politiecijfers*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Ferwerda, H. (2009). *Huiselijk geweld gemeten: Cijfers 2008*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Ferwerda, H., & Leiden, I. van. (2005). *Eerwraak of eerge relateerd geweld? Naar een werkdefinitie*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Flikweert, M., & Katinka Lünemann, K.D. (2003). *Hulpverleners aan het gezin. Literatuurstudie naar systeemgerichte benadering in geval van huiselijk geweld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- G4. (2008). *Naar een grootstedelijke integrale aanpak van huiselijk geweld 2008-2011: G4 actieprogramma*.
- G4 op gezondheid uitgemeten: Over gezondheid en gezondheidsverschillen in de vier grote steden (De G4 Gezondheidsenquête 2008)*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Garland, D. W. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Geurts, E., Chênevert, C., & Anthonijsz, A. (2009). Te weinig gespecialiseerde hulp bij moeizame scheiding. *Jeugd en Co.* 3(3), 30-43.
- Goderie, M., & Boutellier, H. (2009). *Het slachtoffer en zijn ketens: Een studie naar mensenhandel in strafrechtelijk perspectief*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Goderie, M., & Flikweert, M. (2009). *De cliënten aan het woord: De opbrengsten van de hulp door de steunpunten huiselijk geweld in Amsterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Goes, A., Serkei, B., & Delft, A. van. (2009). *Werkdocument Concept Basisfuncties*. Utrecht: Movisie.



- Goodman, L., & Epstein, D. (2005). Refocusing on Women: A New Direction for Policy and Research on Intimate Partner Violence. *Journal of Interpersonal Violence*. 20 (4), 479-487.
- Graaf, A. de. (2005). Scheiden: Motieven, verhuisgedrag en aard van de contacten. *Bevolkingstrends: kwartaalblad over de demografie van Nederland*, 53(4), 39-46.
- Graaff, F.M. de, & Francke, L. (2002). Zorg voor Turkse en Marokkaanse ouderen in Nederland: Een literatuurstudie naar zorgbehoeften en zorggebruik. *Verpleegkunde: Nederlands-Vlaams tijdschrift voor verpleegkundigen*, 17(3), 131-139.
- Graham-Bermann, S. A., & Edleson, J. L. (Eds.) (2001). *Domestic violence in the lives of children: The future of research, intervention, and social policy*. Washington: American Psychological Association.
- Grit, M., & Koning, A. (2009). *Crisisopvang in het Oranje Huis: Beschrijving van de methodiek*. Amsterdam: Stichting Blijf Groep.
- Groen, M. (2001). *Geweld en schaamte- richtlijnen voor de eerstelijns hulpverlening bij relationeel geweld in gezinnen van migranten en vluchtelingen*. Utrecht: Vrouwenopvang Utrecht.
- Groen, M., & Lawick J. van. (Red.) (2003). *Intieme oorlog: Over de kwetsbaarheid van familierelaties*. Amsterdam: Van Genneep.
- Hague, G., Thiara, R., Magowan, P., & Mullender, M. (2008). *Making the links: Disabled women and domestic violence: Final report*. Bristol: Women's Aid Federation England.
- Hajer, M.A., Tatenhove, J.P.M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. (RIVM rapport 500013004/2004) (Onderzoeksteam Perform/ASSR, Universiteit van Amsterdam). Bilthoven : RIVM.
- Hakkert, A. (2002). *Huiselijk geweld en straatgeweld: Een verkenning naar de relatie tussen beide geweldsvormen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Hester, M. (2004). Future trends and developments. *Violence against women*, 10, 1431-1448.

Hester, M. (2006). Asking about domestic violence: Implications for Practice in: Humphrey, C. & Stanley, N. (Edited) *Domestic violence and child protection. Directions for good practice*. London/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

*Huiselijk geweld in de stad en regio Utrecht: Monitor 2007*. Utrecht: Gemeente Utrecht, Afdeling Bestuursinformatie, Sector Bestuurszaken.

Holzworth-Munroe A., Meehan, J.C., Herron, K., & Stuart, G.L. (1999). A Typology of Male Batterers: An initial examination. In X.B. Arriga & S. Oskamp (Eds.), *Violence in Intimate Relationships* (pp.45-72). Londen: Sage.

Holzworth-Munroe, A., Meehan, J. C., Herron, K., Rehman, U., & Stuart, G. L. (2000). Testing the Holzworth-Munroe and Stuart (1994) Hypothesis. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 68(6), 1000-1019.

IJzendoorn, M.H. van, Prinzie, P., Euser, E.M., Groeneveld, M.G., Brilleslijper-Kater, S.N van, Noort-van der Linden, A.M.T., et al. (2007). *Kindermishandeling in Nederland anno 2005: De Nationale prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen* (NPM-2005). Leiden: Universiteit Leiden.

Jaarverslag FIOm 2007. (2008). 's-Hertogenbosch: FIOm.

Janssen, J. (2006). *Je eer of je leven? Een verkenning van eorzaken voor politie-ambtenaren en andere professionals*. Den Haag: Elsevier Overheid.

Johnson, M.P. (2008). *A typology of domestic violence: Intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Hanover & London: University Press of New England

Johnston L., & Shearing, C. (2003). *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.

Keuzenkamp, S., Huls, F. & Hermans, B. (2009). Geweld tegen vrouwen en meisjes. In A. Meerens & B. Hermans (Red.) *Emancipatiemonitor 2008*. Den Haag: SCP / CBS.

Kloosterboer, K., & Os, C. van, (2009). Een uitgesteld bestaan vol stress: Kwetsbaar: Kinderen op de vlucht. *Tijdschrift kindermishandeling, TKM*, 2(4),12-16.

Korfker, D., Rijnders, M., & Detmar, S. (2009). *Retrospectief onderzoek naar de prevalentie van Vrouwenbesnijdenis of VGV (vrouwelijke genitale verminking) in de verloskundigenpraktijk in 2008*. Leiden: TNO Preventie en Zorg.

Kooijman, K., Schouten, R. & Van der Linden, P. (2009). *Regionale aanpak kindermishandeling. Tweede voortgangsrapportage*. Utrecht: NJi.

Kriek, F., & Oude Ophuis, R.J.M. (2003). *Een verkennend onderzoek naar ouderenmishandeling. Eindrapport: Verslag van een onderzoek naar aard en omvang van ouderenmishandeling, verschijningsvormen van ouderenmishandeling, slachtoffer en dader en hun onderlinge relatie, en de omvang van ouderenmishandeling*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Kuppens, J., Cornelissens, A., Koeman, N., Ferwerda, H., & Torre, E. van der. (2007). *Omwillen van de eer: Een onderzoek naar de aard en omvang van eerge-relateerd geweld in Amsterdam*. Arnhem: Advies en onderzoekgroep Beke / COT instituut voor veiligheids- en crisismanagement.

Lamers-Winkelmann, F. (2006). *Kindermishandeling: Over verloren geloof, hoop en liefde Inaugurale rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder Hoogleraar preventie en hulpverlening inzake kindermishandeling*

Lamers-Winkelmann, F., Slot, N.W., Bijl, B., & Vijlbrief, A.C. (2007). *Scholieren over mishandeling: Resultaten van een landelijk onderzoek naar de omvang van kindermishandeling onder leerlingen van het voortgezet onderwijs*. Amsterdam/ Duivendrecht: Vrije Universiteit, PIResearch.

Lawick, J. van (2003). Van mis-handelen naar relationeel handelen: Systemische psychotherapie bij fysiek geweld in paarrelaties. *Tijdschrift voor psychotherapie*, 29(3), 217-236.

Lo Fo Wong, S., Wester, F., Mol, S., Römkens, R., Hezemans, D., Lagro-Janssen, T. (2009). Mishandelde vrouwen over onthulling aan de huisarts: praten helpt echt. *Huisarts & Wetenschap*, 52,(3),122-129.

Lünnemann, K.D. (1996). *Vrouwenmishandeling strafrechtelijk afgedaan? Strafrechtelijke regulering van manlijk geweld tegen vrouwen in de privésfeer*. Deventer: Gouda Quint.

Lünnemann, K.D., Boutellier, H., Goderie, M., & Graaf, P. van der. (2005). *Beschermings-arrangementen: Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann K.D., & Bruinsma, M. (2005). *Geweld binnen en buiten: Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland* (WODC / Onderzoek en beleid , ISSN 0923-6414 ; 231). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, Bju.

Lünnemann, K.D., Tan, S. & Ter Woerds, S. (2006). *Ernstig bedreigde vrouwen in de vrouwenopvang*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann, K.D., Boer, M. de, & L. Drost (2008). *Familierecht en huiselijk geweld een wereld van verschil?* Paper. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann K.D. (2009). *Wmo en het nut van een beschermingsarrangement*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann, K.D., Römkens, R., & Roos, Th.A. de. (2009). Wie slaat, die gaat! Kanttekening bij het huisverbod als nieuw instrument in de aanpak van geweld achter de voordeur (Wetenschap - 697). *Nederlands Juristenblad*, 84(15), 940-946.

Lünnemann, K.D., & Wijers, M. (2009). *Eergeweld voorbij: Een nieuwe gemeentelijke aanpak van eergeerelateerd geweld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Mahoney, K. (1994). Canadian approaches to equality rights and gender equity in courts: *Human rights of women: National and international Perspectives*, 437-461.

Meintser, N. (2010). *Wordt vervolgd: Experts over trends en ontwikkelingen in huiselijk geweld*. Utrecht: MOVISIE.

Meintser, N., & Beek, A. van. (Eindred.) (2006). *Aanpak van seksueel geweld: Stand van zaken en aanbevelingen voor beleid, onderzoek, preventie en hulpverlening*. Utrecht/Den Bosch : TransAct/Fiom/Rutgers Nisso Groep.

Merens, A., & Hermans, B. (2009). *Emancipatiemonitor 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal bureau voor de statistiek.

Metin, S., Krikke, H., & Simsek, J. (2005). *Huiselijk vrede: Allochtone mannen over huiselijk geweld, mannelijkheid en eer*. Diemen: Stichting Ada Awareness.

Miller, S.L., & Meloy, M.L. (2006). Women's Use of Force: Voices of Women Arrested for Domestic Violence. *Violence Against Women*. 12 (1),89-115.

Mills, L.G. (1999). *Killing her softly: Intimate abuse and the violence of state intervention*. Cambridge, Mass.: The Harvard Law Review Association.

Monitor Mensenhandel 2006. Wijers, M., Woerds, S. ter, Vianen, R. van, & Maaskant, G. (2007). *Positie van slachtoffers mensenhandel: 1<sup>e</sup> trendrapportage 2006*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut & Adviesbureau Van Montfoort.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2009). *Mensenhandel: Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Nederland, T., Huygen, A., & Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo: Theorie en praktijk van vernieuwende sturingsmodellen* (WMO Kenniscahier; 03). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nieuwenhuis, A. (2008). *Huiselijk geweld op het netvlies gebrand: Een onderzoek naar kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld*: Doctoraalscriptie. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Rechtsgeleerdheid.

Oude Lenferink, P. (2008). Zwangere tieners: Een risicogroep op zichzelf?. *Tijdschrift voor verloskundigen*, 33 (5), 42-44.

Oudenampsen, D., & Gruijter, M. de. (2002). *Vraaggericht werken aan woon-, zorg-, en welzijnsvoorzieningen voor Marokkaanse ouderen in Gouda en Schoonhoven*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Perry, B.D., & Szalavits M. (2007). *De jongen die opgroeide als hond en andere verhalen uit het dagboek van een kinderpsychiater*. Schiedam: Scriptum Psychologie.

Pierre, J., & Guy Peters, B. (2000). *Governance, politics and state*. New York: St. Martin's Press.

Plempers, E. (2004). *Update daderhulpverlening in Nederland: Inventarisatie van hulpaanbod en preventie voor plegers van seksueel en huiselijk geweld*. Utrecht: Transact.

Potter, T. (Red.) (2007). *Allochtone mantelzorgers aan het woord: Over de positie van allochtone mantelzorgers*. Utrecht: Alleato Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Utrecht.

Prakken, J., & Yperen, T.A. van. (2009). Evaluatie Wet op de jeugdzorg. *Themabericht Jeugd & Samenleving 2009/3*.

*Privé geweld: Publieke zaak: Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld*. (2002). Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. (2005). *Bestrijding vrouwelijke genitale verminking: Beleidsadvies*. Zoetermeer: RVZ.

Radford, L., & Hester, M. (2001). Overcoming mother blaming. In S. Graham-Bernham & J. Edleson (Eds.), *Domestic violence in the lives of children*. Washington: American Psychological Association.

Radford, L., & Hester, M. (2001). Overcoming mother blaming? Future directions for research on mothering and domestic violence. In S. Graham-Bermann, J.L. Edleson, (Eds.), *Domestic violence in the lives of children: The future of research, intervention, and social policy*. (pp. 135-155). Washington, DC: American Psychological Association.

Radford, L., & Hester, M. (2006). *Mothering through domestic violence*. London : Jessica Kingsley.

Rensen, P., Arum, S. van, & Engbersen, R. (2008). *Wat werkt? Een onderzoek naar de effectiviteit en de praktische bruikbaarheid van methoden in de vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en opvang voor zwerfjongeren*. Utrecht: MOVISIE.

Römkens, R. (1989). *Geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties: Een landelijk onderzoek naar de omvang, de aard, de gevolgen en de achtergronden*. Amsterdam: Stichting tot Wetenschappelijk Onderzoek bij de Universiteit van Amsterdam omtrent Sexualiteit en Geweld, SUA.

Römkens, R. (2008). *Met recht een zorg: Overdenkingen bij wet en regelgeving over geweld in de privésfeer: Inaugurale rede*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Römkens, R., & Poppel, J. van. (2006). *Vooronderzoek 'geweld door intimi': Literatuurstudie over methodiek en resultaten van onderzoek op het gebied van prevalentie, determinanten, gevolgen en hulpzoekend gedrag bij 'huiselijk geweld'*. Tilburg: IVA.

Scharloo, A. (2009). Vergeten groep met onzichtbare slachtoffers: Kwetsbaar: Kinderen met een beperking. *Tijdschrift kindermishandeling, TKM*, 2(4), 8-11.

Schellingerhout, R. (Red.) (2004). *Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau SCP.

*Seksuele gezondheid in Nederland 2006*. Bakker, F., & Vanwesenbeeck, I. (Red.) (RNG-Studies, nr. 9). Delft: Eburon.

Sijbrandij, M., Jonkers, I., & Wolf, J. (2008). *Cliëntprofielen van vrouwen met geweldservaringen in de vrouwenopvang*. Nijmegen: UMC St Radboud.

Slobogin, C. (2006). *Minding Justice: Laws that deprive people with mental disability of life and liberty*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Straus, M. A. (2009). Current controversies and prevalence concerning female offenders of intimate partner violence: Why the overwhelming evidence of partner physical violence by women has not been perceived and is often denied. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, 18, 1-19.

Stuart, R. (2005). Treatment for Partner Abuse: Time for a Paradigm Shift. *Professional Psychology: Research and Practice*, 36,(3), 254-263.

Tanklin, M. (2009). *Over zwijgen gesproken: Een medisch-antropologische studie onder vluchtelingenvrouwen in Nederland, afkomstig uit Afghanistan, Bosnië-Herzegovina en Zuid-Soedan, naar het omgaan met ervaringen van aan oorlog gerelateerd seksueel geweld*. Utrecht: Pharos.

Task Force aanpak Mensenhandel.(2009). *Task Force aanpak Mensenhandel, Voortgangsrapportage: Stand van zaken september 2009*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Task Force aanpak Mensenhandel.

Terpstra J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, (Politie & Wetenschap ; nr. 19). Zeist : Kerckebosch.

Thiara, R.K., & Gill, A.K. (Eds.) (2010). *Violence against women in south asian communitie: Issues for policy and practice*. London/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

Torre, E.J. van der, & Schaap, L. (2005). *Ernstig eengerelateerd geweld: Een casusonderzoek*. Den Haag: COT.

Vaan, K. de, Vree, F. van, & Vugt, S. van. (2009). *Modelaanpak huiselijk geweld: Elementen voor lokaal beleid: Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor beleid.

Vink, R., & Geurts, E. (2008). *Op weg naar volwassenheid: Evaluatie van de Tijdelijke stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijk geweld*. Leiden: TNO.

Warnaar, B., & Wegelin, M. (2003). Behandeling van partnernishandelaars. *Directieve therapie*, 23,(1), 63-81.

*Wegwijzer Eengerelateerd geweld* (2006). Utrecht: FORUM.

Wittebrood, K., & Veldheer, V. (2005). Partnergeweld in Nederland: Een secundaire analyse van Intomart-onderzoeken naar huiselijk geweld. *Tijdschrift voor criminologie*, 47,(1), 3-23.

Wobma, E., & de Graaf, A. (2009). Scheiden en weer samenwonen. *Bevolkingstrends: Statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland*, 57(4), 14-22.

Woittiez, I., Jonker, J.J., Ooms, I., Stevens, J., & Schoemakers-Salkinoja, I. (2005). *Cijfermatige ontwikkelingen in de verstandelijke-gehandicaptenzorg: Een vraagmodel* (SCP-werkdocument ; nr. 115). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP.

Wolf, J. , Jonker, I, Nicholas, S., Meertens, V. & Te Pas, S. (2006). *Maat en baat van de vrouwenopvang: Onderzoek naar vraag en aanbod*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Wöstmann, M. (1988). *Politieoptreden bij vrouwenmishandeling: Verslag van een onderzoek* (Deelstudies politiezorg ; 2). Lochem : Van den Brink.

Yerden, I, (2003). *Blijf je in de buurt?: Woonsituatie, mantelzorg en professionele zorg bij zorgafhankelijke en bedlegerige Turkse ouderen*. Utrecht: Movisie.

Yerden, I. (2008). *Families onder druk: Huiselijk geweld in Marokkaanse en Turkse gezinnen*. Amsterdam: Van Genneep.

Zoomer, O.J. (1990). *Vrouwenmishandeling; politiewerk: Een onderzoek naar het politieoptreden bij vrouwenmishandeling en "relatieproblemen"*. Arnhem: Gouda Quint.

Aanwijzing Mensenhandel, Staatscourant 2008, nr. 253

Aanwijzing Kindermishandeling, Staatscourant 2009, nr. 116

Aanwijzing Huiselijk geweld, Staatscourant 2008, nr. 253

[www.mensenhandel.nl](http://www.mensenhandel.nl) (de site van CoMensha)

[www.coe.int/violence](http://www.coe.int/violence)

[www.tienermoeders.nl](http://www.tienermoeders.nl)

<http://afsj.wordpress.com/2010/01/26/twelve-european-countries-call-for-a-european-protection-order-combating-violence-against-women/>



## *Bijlage 1 Methodologische verantwoording*

In deze bijlage beschrijven we de vraagstelling en de opzet van het onderzoek.

### **Vraagstelling**

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

1. In hoeverre zetten zich de in de beleidsbrief 'Beschermd en Weerbaar' geschetste ontwikkelingen in a) de vraag (nieuwe problematieken en nieuwe doelgroepen) en b) het aanbod (zoals systeemgericht werken, nadruk op preventie, zo vroeg mogelijk ingrijpen) door? Met andere woorden: gaat het om structurele ontwikkelingen in vraag en aanbod of om incidentele?
2. Ontbreken er in de beleidsbrief 'Beschermd en Weerbaar' nog recente ontwikkelingen die van invloed zijn op vraag en aanbod en zo ja, welke? Daarbij komt dan vervolgens vraag 1 aan bod.
3. Welke *nieuwe* structurele ontwikkelingen zijn er in de nabije toekomst (tot 2020) te verwachten in a) de vraag en b) het aanbod bij geweld in afhankelijkheidsrelaties?
4. Welke factoren zijn van invloed op de huidige en toekomstige ontwikkelingen onder 1-3? Welke van deze factoren zijn beleidsmatig te beïnvloeden en welke van deze factoren zijn min of meer autonoom?

### **De opzet van het onderzoek**

Het onderzoek betreft een toekomstverkenning naar vraag en aanbod van hulp en opvang in geval van geweld in afhankelijkheidsrelaties in relatie tot het overheidsbeleid. Welke factoren beïnvloeden de vraag en het aanbod? Inzicht hierin is van belang voor het opzetten van een toekomstbestendig stelsel van opvang en hulp aan slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Het onderzoeksdesign dat hier het beste bij past bestaat uit drie fasen:

1. een beleidsanalyse;
2. een trendanalyse;
3. toekomstscenario's.

#### *Fase 1: Eerste analyse*

In deze fase is het bestaande beleid geanalyseerd op uitgangspunten en ontwikkelingen: wat zijn volgens het beleid de belangrijkste ontwikkelingen, zetten de bestaande ontwikkelingen zich door en ontbreken er ontwikkelingen in vraag en

aanbod (vraag 1 en 2). Daartoe voerden wij een beleidsanalyse uit die werd voorgelegd aan de commissie toekomstscenario's.

#### Compacte beleidsanalyse

De onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut heeft een compacte beleidsanalyse uitgevoerd met behulp van deskresearch. Daarnaast zijn vijf interviews met sleutelfiguren gehouden over ontwikkelingen in vraag en aanbod. Deze compacte beleidsanalyse resulteerde in een basisdocument.

#### Toekomstscenario onderzoek I

Het toekomstscenario onderzoek is uitgevoerd door de scenariocommissie onder leiding van dr. R. Rijkschroeff (zie bijlage 2 voor de deelnemers).

Tijdens de eerste bijeenkomst van de scenariocommissie vond een validering van het basisdocument plaats, waarbij de tweede vraagstelling centraal stond.

Vervolgens voerde de scenariocommissie met behulp van het basisdocument een eerste analyse uit van de overige vragen van het onderzoek. De uitkomsten van de scenariocommissie zijn gebruikt ter verdieping van de analyse van ontwikkelingen.

#### *Fase 2: Trends in vraag en aanbod*

Er is een drietal studies verricht om meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke ontwikkelingen van vraag en aanbod: een analyse van registratiegegevens, een internationale scan en een analyse van de trendstudie van MOVISIE.

#### Analyse van (registratie)gegevens

In dit onderdeel is dieper ingegaan op de cijfers van ontwikkelingen op de verschillende deelgebieden (huiselijk geweld, waaronder partnergeweld, kindermishandeling waaronder genitale verminking, mensenhandel, en de kwetsbare groepen tienermoeders).

Voor een aantal onderwerpen zijn gegevens over heel Nederland bekend, maar over de meeste onderdelen is relatief weinig bekend. Vandaar dat we ook cijfers presenteren over de vier grote steden in Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Vanwege het feit dat we toegang hebben tot verschillende registraties en onderzoeksbestanden in de vier grote steden, konden we over de situatie daar meer gericht uitspraken doen.

- Met de gegevens uit de veiligheidsmonitoren en gezondheidsmonitoren hebben we uitspraken gedaan over de prevalentie van huiselijk geweld (partnergeweld), waarbij we zo mogelijk uitspraken doen over één jaar in de periode van 2006 tot 2008 (de vier grote steden).
- Met de gegevens van de politie hebben we een overzicht van het aantal incidenten huiselijk geweld.

- Met de gegevens van het AMK hebben we een overzicht van de prevalentie van gemelde kindermishandeling in de periode 2003-2007 (zowel landelijk als in de vier grote steden).
- Met de gegevens van CoMensa hebben we landelijke cijfers over mensenhandel in de periode 2006-2008.
- Met de gegevens van het CBS hebben we een overzicht van het aantal tienermoeders van 2000-2008 (zowel landelijk als in de vier grote steden).

#### Internationale scan

Met behulp van deskresearch is een scan verricht naar nieuwe ontwikkelingen op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties in het buitenland, voornamelijk in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Wat kunnen we leren van deze ontwikkelingen, wat zou dit kunnen betekenen voor de vraag naar en het aanbod van hulp en opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties?

#### Trendstudie MOVISIE

MOVISIE heeft een studie verricht naar trends op het gebied van huiselijk geweld via 16 diepte-interviews met sleutelfiguren in het veld. Wij hebben gebruik gemaakt van hun (concept)rapportage.

De gegevens uit de drie studies (registratie, buitenlandscan en trendstudie MOVISIE) zijn geanalyseerd op betekenis voor de vraag en het aanbod bij geweld in afhankelijkheidsrelaties in de toekomst. Het basisdocument van fase 1 is naar aanleiding van de eerste scenariocommissie en deze trendstudie bijgesteld.

#### *Fase 3: Toekomstscenario's vraag en aanbod*

Tijdens de tweede bijeenkomst van de scenariocommissie is aan de hand van het bijgestelde basisdocument doorgepraat over de factoren die van invloed zijn op de huidige en toekomstige ontwikkelingen, welke van deze factoren beleidsmatig te beïnvloeden zijn of min of meer autonoom zijn en wat dit betekent voor scenario's in vraag en aanbod omtrent hulp aan en opvang van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Met input van de scenariocommissie is de eindrapportage geschreven.



## *Bijlage 2 Scenariocommissie en deskundigen*

De scenariocommissie kwam tweemaal bijeen (op 6 november en 7 december 2009). De scenariocommissie bestond uit de volgende personen:

Rally Rijkschroeff	Verwey-Jonker Instituut, voorzitter
Renée Römken	Hoogleraar Interpersoonlijk geweld, in het bijzonder geweld in de privésfeer, Universiteit van Tilburg
Nonja Meintser	MOVISIE
Johan Gortworst	Federatie Opvang
Lian Smits	De Bocht/Kompaan
Willy van Berlo	Rutgers Nisso Groep
Lenemieke Goossens	Algemene Rekenkamer (alleen 7/12)
Ernst Radius	MOgroep welzijn & maatschappelijke dienstverlening (alleen 7/12)
Paul Baeten	AMK Den Haag (alleen 7/12)
Marja Exterkate	Pharos (alleen 7/12)
Aaf Tiems	Ministerie van VWS
	Aanwezig, maar geen deelnemer

### *Geraadpleegde deskundigen*

Hannes Snijder	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
Francine Lamers-Winkelmann	Hoogleraar preventie en hulpverlening inzake kindermishandeling, Vrije Universiteit van Amsterdam
Peter van der Linden	Nederlands Jeugdinstituut
Monica van Berkum	Pharos
Joan Ferrier	E-quality

## Colofon

Opdrachtgever	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Auteurs	Dr. K.D. Lünemann Drs. M. Goderie Drs. B. Tierolf
Omslag	Grafitall, Eindhoven
Foto omslag	Feikje Oud www.ledobject.com
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E secr@verwey-jonker.nl Website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-90-5830-999-0.

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.