

Samenvatting

De aandacht voor huiselijk geweld groeit. Zowel beleidsmatig als hulpverleningstechnisch zijn veel instanties bezig huiselijk geweld in te perken. Ook de gemeenten, politie en OM zijn hierbij betrokken. Deze instanties zijn in 2003 onderworpen aan een inventarisatie. Daarin zijn de volgende speerpunten beoordeeld:

- het gevoerde beleid;
- de samenwerking;
- de deskundigheidsbevordering (scholing).

Volgend op deze eerste inventarisatie is door de ministeries van Justitie en VWS aan Advies- en Onderzoeksgroep Beke het verzoek tot een tweede inventarisatie gedaan. De tweede inventarisatie richt zich, naast voornoemde speerpunten, op borging, registratie en voorlichting. Onder borging wordt enerzijds de aanwezigheid van contactpersonen en/of coördinatoren verstaan. Anderzijds houdt borging de aanwezigheid van convenanten en protocollen in. Voorlichting is in de tweede inventarisatie geplaatst onder deskundigheidsbevordering.

De drie instanties uit de eerste inventarisatie staan ook in de tweede inventarisatie centraal. Daarnaast zijn de sinds 2003 opgerichte Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG's) meegenomen in deze inventarisatie. De probleemstelling richt zich op de stand van zaken rond de aanpak van huiselijk geweld. Daarnaast valt de voortgang die sinds de eerste inventarisatie is geboekt hieronder.

Voor de tweede inventarisatie zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Zo is er onderzoek verricht naar de aangeleverde documenten vanuit de politie, het OM en de ASHG's en is extern bronmateriaal geïnventariseerd. Ook zijn coördinatoren en contactpersonen bij de politie, het OM en de ASHG's geïnterviewd.

Bevindingen uit de inventarisatie

In het algemeen is de aanpak van huiselijk geweld sinds 2003 sterk ontwikkeld. Gemeenten, ASHG's, politie en OM hebben allen extra maatregelen getroffen, alleen verschilt de omvang en de kwaliteit daarvan per instantie. Deels ligt dit aan de fase waarin instanties zich bevinden. Zo is de oprichting van alle ASHG's in de centrumgemeenten in 2006 een feit geworden, waardoor veel uitvoerende taken naar de ASHG's zijn gedelegeerd. Anderzijds ligt dit aan de aansturingsvorm die de instanties hebben. De politie en het OM hebben voornamelijk met landelijke beleidsmatige aansturing van doen, terwijl dit bij de centrumgemeenten en de

ASHG's niet zo is. Dit levert voor de laatste instantie vooralsnog lokale (kwaliteits)verschillen in de maatregelen tegen huiselijk geweld op.

Voor een nauwkeuriger overzicht van de bevindingen wordt een vierdeling gebruikt. De eerste drie items hebben betrekking op de aanpak bij achtereenvolgens de gemeenten, de politie en het OM. Omdat de ASHG's aan gemeenten gekoppeld zijn, worden deze twee instanties bij elkaar geplaatst. Het vierde item bestaat uit de bevindingen rond de samenwerking tussen de bij deze inventarisatie betrokken instanties.

Gemeenten/ASHG's

De regierol van gemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld verloopt voorspoedig: hoewel tweederde van alle gemeenten aangeeft geen huiselijk geweldbeleid te voeren, beschikt toch driekwart over maatregelen tegen huiselijk geweld. Van de centrumgemeenten heeft 83 procent huiselijk geweldbeleid. Dit laatste percentage betekent een forse stijging sinds 2003. De komst van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 zal tot een grotere verantwoordelijkheid van gemeenten in de huiselijk geweldaanpak leiden. Voor een deel is hieraan al tegemoet gekomen doordat de VNG een speciaal programma beleidsmatige en instrumentele ondersteuning aanbiedt.

In de centrumgemeenten is de uitvoering van het beleid voor een belangrijk deel weggezet bij de ASHG's. De oprichting van deze ASHG's verloopt van 2003 tot en met 2006, zodat veel ASHG's nog in een ontwikkelfase zitten. De ASHG's staan vaak voor een veelomvattende taak. Zo moeten verouderde protocollen herschreven worden en contacten worden gelegd met hulpverleningsinstanties uit de backoffice, gemeenten, politie, OM en andere instanties. Daarnaast moet de telefonische hulpdienst opgezet en draaiende gehouden worden, vaak onder de vlag van Vrouwenopvang, GGD of maatschappelijke werk. De gemeenschappelijke aanpak profiteert overigens van ambtenaren die zich betrokken opstellen bij de aanpak van huiselijk geweld. Toch zijn er ook knelpunten in de samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en ASHG's. Deze komen vooral voort uit capaciteitstekorten en een gebrek aan financiële armslag. Ook hebben ASHG's te lijden onder slechte samenwerking tussen gemeenten binnen een regio.

Aan publicitaire aandacht richting doelgroepen en professionals is veel gedaan. Zo wordt vanuit het VNG-ondersteuningsprogramma bij de oprichting van ieder ASHG en bij specifieke doelgroepencampagnes gebruik gemaakt van de Toolkit Publiekscommunicatie. Daarnaast beschikken veel ASHG's over hun eigen internetsite en voorlichtingsmateriaal. Zelf ontvangen ASHG-medewerkers voorlichting via TransAct en in regelmatig bijeenkomsten met alle ASHG's.

Een regelrecht pijnpunt in de aanpak op gemeentelijk niveau is de registratie. Hoewel er afspraken bestaan tussen gemeenten en ASHG's over het verstrekken van huiselijk geweldcijfers, is het vooral de politie die dit doet. Sommige ASHG's hebben hun registratie niet op orde of registreren soms nog handmatig. Ook hebben ze ieder hun eigen registratiesysteem. In 2006 is het niet gelukt om alle ASHG's op uniforme wijze te laten registreren.

Politie

De ontwikkelingen in de aanpak van huiselijk geweld bij de politie zijn aanzienlijk te noemen. Sinds 2005 wordt in bijna alle politieregio's gewerkt met het Landelijk Protocol Huiselijk Geweld en de Politietoek. Bovendien wordt bij de politieaanpak aan kwaliteitscontrole gedaan, een aspect dat achterwege blijft bij gemeenten, ASHG's en OM. De politie maakt gebruik van de Kwaliteitsmonitor, een instrument dat werkt met bijna soortgelijke speerpunten als onderhavige inventarisatie.

Veel politiefunctionarissen zijn zowel geschoold als werkzaam op het gebied van huiselijk geweld. Huiselijk geweldtaken zijn daarmee op alle politieniveaus en in uiteenlopende functies terug te vinden. Dit vergemakkelijkt de samenwerking tussen de politieafdelingen, waarbij bij voorkeur met korte beslislijnen gewerkt wordt. Ook is de politie sinds 2005 begonnen met interregionale intervisiebijeenkomsten. De politie staan ook steeds meer informatiebronnen ter beschikking om huiselijk geweld te herkennen en aan te pakken. Enkele voorbeelden hiervan zijn intranet en Politiekennisnet, maar ook landelijke en regionale voorlichtingsinitiatieven.

De registratie van de politie vormt een bron van informatie op het gebied van huiselijk geweld. Sinds 2004 kan door de projectcode Huiselijk Geweld namelijk inzicht gegeven worden in aard en, in mindere mate, omvang hiervan. De politie controleert via de regionale coördinatoren ook als enige haar registratie. Dit blijkt overigens ook nodig, aangezien de projectcode geen verplicht invulveld in de registratie vormt.

OM

Van alle instanties werkt het OM het meest vanuit een landelijke aansturing. De Aanwijzing Huiselijk Geweld uit 2003 biedt hiervoor duidelijke richtlijnen, maar toch bestaan er tussen de arrondissementsparketten verschillen in afdoening. In tegenstelling tot de ASHG's werkt het OM niet veel met een specifieke aanpak voor doelgroepen, zoals kinderen, ouderen en allochtonen; het OM kijkt primair naar de zaak zelf.

Ieder parket heeft een contactfunctionaris huiselijk geweld, vaak in samenhang met ondersteunend personeel. De huiselijk geweldscholing van een contactfunctionaris is bij het OM niet verplicht gesteld, terwijl deze wel voor deskundigheidsbevordering van collega-officieren moet zorgdragen. Omdat monitoring op kennis van huiselijk geweld ontbreekt, is er ook geen zicht op de huiselijk gewelddeskundigheid van officieren van justitie.

Samenwerking tussen de parketten komt bij de aanpak van huiselijk geweld niet voor. Een positieve ontwikkeling is wel dat het OM en de reclassering elkaar steeds beter weten te vinden in het onder andere aanbieden van vroeghulp aan daders. De registratie van huiselijk geweldzaken bij het OM verloopt ook steeds beter. Alleen is deze registratie, evenals bij de politie, geen verplicht veld. In tegenstelling tot de politie maakt het OM echter geen gebruik van een vorm van kwaliteitscontrole, waardoor de OM-registratie niet geheel betrouwbaar is.

De samenwerking

Er is in de ketenaanpak van huiselijk geweld steeds meer aandacht voor doelgroepen. Voor kinderen en ouderen is al veel geregeld en allochtonen staan in toenemende belangstelling. Ook voor gehandicapten als doelgroep ontstaan de nodige initiatieven. Wel heeft een aantal contactpersonen bij politie, OM en ASHG's onvoldoende tijd om invulling te geven aan samenwerkingsverbanden.

De strafrechtelijke samenwerking tussen politie, OM, reclassering en daderhulpverlening verloopt naar behoren, ook vanwege het vaak bilaterale en informele karakter ervan. In de kwaliteit van samenwerking tussen strafrechtelijke en hulpverleningspartners zit echter verschil. Daar waar partners gemotiveerd zijn, verloopt de samenwerking vaak goed. De samenwerking heeft daarentegen te lijden onder wachtlijsten bij de AMK's, haperend casusoverleg of onduidelijke taakomschrijvingen. Ook spelen capaciteitstekorten en de geografische verschillen tussen veiligheidsregio's, gezondheidsregio's en de centrumgemeente-indeling mee.

De samenwerking zou gebaat zijn bij één onderling registratiesysteem met voor iedere organisatie geclassificeerd inzicht in huiselijk geweldzaken. Iedere organisatie registreert echter naar eigen inzicht, zonder de mogelijkheid om gegevens te koppelen. Het besef moet bij de instanties zo langzamerhand gaan doordringen dat gemeenschappelijke registratie bij uitstek geschikt is om huiselijk geweld terug te dringen.

Aanbevelingen op basis van de inventarisatie

De inventarisatie resulteert in de volgende aanbevelingen, opgedeeld naar speerpunten (voor een toewijzing van de aanbevelingen naar actoren verwijzen we naar tabel 6.1):

Beleid

- stel een verscherpte ketenaanpak boven subbeleid. Te veel subbeleid leidt namelijk tot versplintering in de aanpak van huiselijk geweld;
- stem vaststaande en nieuwe beleidskaders tussen regiogemeenten en centrumgemeenten op elkaar af, zodat er geen al te grote verschillen in lokaal beleid ontstaan;
- voer een effectmeting uit naar de afdoeningsvormen van de Aanwijzing;
- maak voor geografische duidelijkheid in de ketenaanpak werk van de reeds besloten keuze voor de veiligheidsregio's boven de gezondheidsregio's;
- laat gemeenten hun beleid via de centrumgemeenten afstemmen. Ondanks de nieuwe Wmo blijft de regionale aanpak van huiselijk geweld dan uniform.

Borging

- hou protocollen actueel, maak daarin resultaatgerichte werkafspraken en wijs taakverantwoordelijken aan;
- blijf kritisch op de eigen aanpak van huiselijk geweld. Laat niet alleen personen die voortrekkers in de aanpak van huiselijk geweld zijn het werk opknappen;
- zorg dat wegvallende sleutelpersonen, contacten en kennis geborgd zijn door middel van interne bedrijfsprocessensystemen en volgsystemen voor alle lokale ketenpartners;
- monitor de eigen aanpak van huiselijk geweld, analoog aan de politie.

Samenwerking

- organiseer regelmatig intern overleg om de doelen rond de aanpak van huiselijk geweld binnen een organisatie duidelijk te houden;
- organiseer casusoverleg onder leiding van een casemanager. Dit komt het wederzijds begrip tussen instanties en de besliskracht ten goede;
- onderzoek de mogelijkheid om vroeghulp aan te bieden.

Deskundigheidsbevordering

- combineer de landelijke publiekscampagne met een landelijk telefoonnummer;
- bundel de wijzen van aanpak van huiselijk geweld en monitor deze ten behoeve van professionals;
- stimuleer binnen het casusoverleg de uitwisseling van wederzijdse deskundigheid;
- gebruik ASHG'ers als voorlichters van beroepsgroepen;
- geef aandacht aan de scholing van de contactfunctionarissen bij het OM;
- stel richtlijnen op voor professionals die huiselijk geweld signaleren.

Registratie

- investeer bij de politie in de kwaliteit van de huiselijk geweldaanmeldingen. Stimuleer de aangiftebereidheid vanuit de kring van vrienden en bekenden van slachtoffers;
- werk aan een meldplicht voor hulpverleningsinstanties die rekening houdt met de vertrouwensband tussen hulpverlener en cliënt;
- maak verplichte velden van de huiselijk geweldcodes in de politie- en OM-registratie. Koppel vervolgens de output van beide registrerende instanties aan elkaar.
- maak gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt tot het uitwisselen van (persoons)informatie uit individuele casus;
- ontwikkel tegelijkertijd met de introductie van het huisverbod een landelijk registratiesysteem voor zowel strafrechtelijke als hulpverleningspartners.