

Managementsamenvatting

Doel en methode van dit onderzoek

01 In 2002 is de Nederlandse overheid gestart met landelijk beleid om huiselijk geweld tegen te gaan. In dit rapport wordt weergegeven hoe dit beleid sindsdien is vormgegeven en welke resultaten zichtbaar zijn. De probleemstelling van het onderzoek luidde: In hoeverre en op welke wijze is het aannemelijk dat het beleid ten aanzien van de aanpak van huiselijk geweld in de periode van 2002-2011 effectief is geweest?

02 Het onderzoek was een theoriegestuurde evaluatie die bestond uit twee delen: 1) een reconstructie van de onderliggende beleidstheorie en 2) een synthese van onderzoeken waarin onderdelen van het beleid wordt geëvalueerd. De beleidsreconstructie werd opgesteld na het bestuderen van beleidsdocumenten en interviews met beleidsmakers, waarin werd nagegaan hoe en met welke redenen het beleid werd vormgegeven. Vervolgens is de plausibiliteit van de beleidstheorie getoetst aan de hand van internationale onderzoeksliteratuur. Door middel van een literatuursynthese werd nagegaan in hoeverre bekend is of de gekozen doelen inmiddels zijn gerealiseerd en of verwachtingen en veronderstellingen zijn uitgekomen. Daartoe werden alle beschikbare evaluaties van het beleid uit de periode 2002-2011 geanalyseerd.

Het beleidsprogramma Huiselijk Geweld

03 In hoofdstuk 3 wordt de reconstructie van de beleidstheorie beschreven. Het beleidsprogramma is in 2002 formeel gestart en in verschillende stappen ontwikkeld. Het einddoel was het verminderen van ernst en omvang van huiselijk geweld. Om dat te bereiken werden subdoelen gesteld. De belangrijkste doelen zijn hierna (cursief) samengevat. Allereerst was het doel het zichtbaar maken van de omvang van de problematiek (bij slachtoffers, daders, professionals en de politiek) en duidelijk maken dat huiselijk geweld niet wordt getolereerd (*bewustwording en normstelling*). Er werd verwacht dat dit in eerste instantie zou leiden tot een *grotere hulpvraag van slachtoffers en signalering door derden*, en tot een *toename van het aantal meldingen en aangiften*. De omvang en ernst van huiselijk geweld zouden vervolgens pas verminderen nadat *hulpverlening en een strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak* ontwikkeld zouden zijn. Een ander doel was het *opzetten van een infrastructuur*, zodat organisaties samen zouden werken in het tegengaan van huiselijk geweld. Het ministerie van Justitie coördineerde het beleid dat in samenwerking met een aantal ministeries en organisaties werd uitgevoerd, waarvan de belangrijkste waren: het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, het Openbaar Ministerie, de Politie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Transact/Movisie en de Federatie Opvang. De gemeenten kregen de taak om de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld te regisseren. Het einddoel van het beleidsprogramma is door de jaren heen hetzelfde gebleven, namelijk *het verminderen van ernst en omvang van huiselijk geweld*. Door de jaren heen verschoven de accenten van het beleidsprogramma van bewustwording, normstelling en ketensamenwerking, naar doelen op het niveau van slachtoffers en daders. Een geïntegreerde aanpak werd als uitgangspunt genomen: van *preventie, via signalering en aanpak* naar het voorkomen van recidive. In de loop der jaren is meer

aandacht gekomen voor de *verbetering van de mogelijkheden voor ingrijpen en kwaliteit van de hulpverlening, zorg en opvang, alsmede voor de strafrechtelijke aanpak van daders*. In hoofdstuk 3 zijn de verwachtingen en veronderstellingen beschreven die beleidsmakers hadden toen zij het beleid vorm gaven. Om de doelen te bereiken is een veelvoud aan maatregelen getroffen, die ook in hoofdstuk 3 zijn beschreven. In het onderzoek is nagegaan in hoeverre het plausibel is dat de doelen met de voorgenomen maatregelen worden bereikt en is onderzocht hoe de maatregelen zijn uitgevoerd en of ze de verwachte effecten laten zien.

De plausibiliteit van de beleidstheorie

04 In hoofdstuk 4 is weergegeven in hoeverre de beleidstheorie plausibel is: in hoeverre worden de keuzes die gemaakt zijn om het beleid en bijbehorende maatregelen vorm te geven, ondersteund door resultaten uit wetenschappelijk onderzoek? Duidelijk wordt dat veel veronderstellingen (deels) worden ondersteund door wetenschappelijk onderzoek. Lang niet over alle onderdelen is echter voldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar. Samengevat blijkt op grond van de beschikbare gegevens dat de beleidstheorie op hoofdlijnen plausibel is maar dat niet op alle onderdelen voldoende maatregelen zijn voorgenomen om de doelen te kunnen bereiken.

05 De literatuur ondersteunt de aanname dat ketensamenwerking nodig is om een complex probleem als huiselijk geweld aan te kunnen pakken. Er zijn veel maatregelen getroffen voor de ontwikkeling van ketensamenwerking. Veel minder maatregelen zijn gericht op (monitoring van) de uitkomsten van ketensamenwerking. De noodzaak van bewustwording en normstelling wordt ondersteund door de literatuur. Ook komt uit de literatuur naar voren dat het beleid zich zou moeten richten op kinderen en jongeren om het geweld tegen te gaan. Het beleid voorzag echter slechts in weinig maatregelen op het gebied van preventie en intergenerationele overdracht. Het treffen van maatregelen op het gebied van deskundigheidsbevordering om signalering te vergroten wordt ondersteund door de literatuur, waaruit blijkt dat professionals signalen niet altijd herkennen of niet weten hoe ze daarmee om moeten gaan. Het trainen van professionals zal niet altijd voldoende zijn; daarnaast is structurele inbedding in het dagelijks werk nodig. Van de vele maatregelen die zijn getroffen om het aantal meldingen van professionals en slachtoffers te vergroten, mag verwacht worden dat zij inderdaad dit doel kunnen bereiken. Belangrijk is vervolgens dat de centrale meldpunten op de hoogte zijn van doorverwijsmogelijkheden en dat concrete en passende hulp beschikbaar is. Van de straf- en bestuursrechtelijke aanpak mag verwacht worden dat deze zal bijdragen aan vervolging van daders, respectievelijk aan het voorkomen van daderschap. De kwaliteit van de behandeling is vervolgens van belang om werkelijk bij te dragen aan de vermindering van huiselijk geweld. Op het gebied van de kwaliteit en effectiviteit van behandelmethoden zijn evenwel weinig maatregelen voorzien vanuit het beleidsprogramma.

De resultaten

06 In hoofdstuk 5 wordt weergegeven welke resultaten van het beleid inmiddels zijn vastgesteld met evaluatieonderzoek. Uit deze analyse bleek dat naar een aantal onderdelen van het beleid veel onderzoek is gedaan (bijvoorbeeld naar de Wet tijdelijk huisverbod) en naar andere onderdelen niet of veel minder. Hierdoor kan niet voor alle (sub)doelen worden nagegaan of ze zijn bereikt. Uit het

beschikbare onderzoek komt naar voren dat vooral veel succes is geboekt bij ketensamenwerking, mogelijkheden om (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk) in te grijpen en bewustwording. Er bestond bij de start van het beleidsprogramma geen 'keten' voor een integrale aanpak van huiselijk geweld. De gemeenten hebben partijen gestimuleerd om als een keten te gaan opereren, een proces dat door de ontwikkeling van de steunpunten huiselijk geweld is verstevigd. De bewustwording en ontwikkeling van een concrete aanpak door de betrokken organisaties is een verdienste van het beleidsprogramma. Het voornemen informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners te verbeteren door een gedeelde registratie is in de praktijk echter niet ten uitvoer gebracht. Het aantal geregistreerde incidenten (bij politie en steunpunten huiselijk geweld) neemt gestaag toe over de jaren maar omdat er geen sluitende cijfers zijn over het aantal meldingen na 2007 is niet te zeggen of de stijgende trend zich voortzet.

07 Veel minder onderzoek is gedaan naar de doelen preventie, signaleren door professionals en zorg en effectieve hulpverlening. Naar de vrouwenopvang is wel meer aandacht uitgegaan, daar wordt gewerkt aan kwaliteit en toegankelijkheid van de opvang. De groep slachtoffers die in de opvang terecht komt is echter een klein deel van de totale groep. Verbetering van signalering van huiselijk geweld door professionals en doorbreking van het beroepsgeheim hebben vooral in de tweede helft van de looptijd van het beleidsprogramma aandacht gekregen. Voor die tijd werd wel voorlichtingsmateriaal gemaakt, maar van opleiding van professionals, zoals huisartsen en maatschappelijk werkers, was nog nauwelijks sprake. Ook blijkt er relatief minder aandacht uitgegaan te zijn naar de ontwikkeling en implementatie van preventieprogramma's. Er zijn wel subsidies verleend aan een aantal projecten, maar die zijn ook weer opgeschort, na een negatieve evaluatie, zonder dat er andere programma's voor in de plaats kwamen. Het tijdelijk huisverbod is voornamelijk bedoeld als preventief middel dat kon worden ingezet nog voordat een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. In de praktijk blijkt dat het huisverbod juist vaak wordt ingesteld in gevallen waarbij ook een strafrechtelijk traject wordt ingezet. Wel heeft de Wet tijdelijk huisverbod een nieuwe impuls gegeven aan de ketensamenwerking.

Conclusies

08 Of het landelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld effectief is geweest, is op dit moment niet eenduidig vast te stellen, door gebrek aan onderzoek naar de werking van een deel van de maatregelen en een gebrek aan monitoring van de uitkomsten van het beleid. Op het gebied van (plausibiliteit van) de beleidstheorie kan worden geconcludeerd dat er een samenhangende theorie onder het beleid ligt. Voor de meeste veronderstellingen zijn onderbouwingen gevonden in wetenschappelijke literatuur, of in ieder geval aanwijzingen dat de aannames plausibel kunnen zijn. Op grond daarvan mag geconcludeerd worden dat het beleid de beoogde doelen in theorie kan bereiken.

09 Op het gebied van de feitelijke uitvoering wordt duidelijk dat een aantal doelen inderdaad behaald is. Gezien de startsituatie van het beleidsprogramma in 2002, toen er regionaal wel al veel initiatieven en ontwikkelingen waren, maar geen sprake was van een gecoördineerde landelijke aanpak, is in de afgelopen jaren veel bereikt. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat huiselijk geweld anno 2011 wordt gezien als reden voor (strafrechtelijk) ingrijpen door de overheid.

Ook bestaat er tegenwoordig in alle gemeenten een lokale infrastructuur om een integrale aanpak van het probleem mogelijk te maken. Er wordt daadwerkelijk samengewerkt door organisaties die voorheen niet van elkaars bestaan wisten. De vrouwenopvang heeft een professionaliseringsslag doorgemaakt die de effectiviteit naar alle waarschijnlijkheid ten goede komt.

10 Daarnaast kan geconcludeerd worden dat niet op alle onderdelen van de beleidstheorie daadwerkelijk maatregelen zijn ingezet, wat de potentiële effectiviteit van het beleid vermindert. Er zijn weinig maatregelen getroffen gericht op preventie en het voorkomen van intergenerationele overdracht van huiselijk geweld. Dit kan bevorderd worden door kinderen bewust en weerbaar te maken, vanaf zeer jonge leeftijd, en door adolescenten te leren omgaan met conflicten en relaties. Ook heeft de ontwikkeling van een sluitend en effectief zorgaanbod weinig aandacht gekregen. Dit lijkt grotendeels overgelaten te zijn aan het veld, zonder dat de kwaliteit en resultaten van de zorg worden gemonitord. Uit (buitenlands) onderzoek blijkt dat de interventies die tot dusverre zijn onderzocht een minimaal effect hebben op het verminderen van het geweld. Dit suggereert dat nog niet te veel verwacht mag worden van de uiteindelijk gedragsverandering die met gedragsinterventies wordt beoogd. Gezien het feit dat er nog weinig effectieve behandelmethoden bekend zijn en het feit dat er op lang niet alle onderdelen van het beleid onderzoek is uitgevoerd, valt ook op dat er geen gericht, landelijk gecoördineerd ontwikkel- en onderzoeksprogramma is. Het onderzoek naar risicofactoren, interventies en nieuwe ontwikkelingen (zoals partnergeweld door vrouwen, geweld door pubers tegen ouders, geweld tegen ouders en ouderen) lijkt nu beperkt te zijn en slechts gericht op enkele onderdelen van het beleid.

11 De resultaten die tot nu toe behaald zijn, kunnen gebruikt worden bij de verbetering en verdieping van het beleid. De verdere ontwikkeling van maatregelen voor preventie van huiselijk geweld vraagt daarbij grote aandacht. Preventieactiviteiten moeten gericht worden op kinderen en jongeren, zodat huiselijk geweld bij hen minder zal voorkomen dan bij de generaties voor hen. Ook is nu meer aandacht nodig voor het sluitstuk van het beleid: het ontwikkelen, toepassen en evalueren van interventies en behandelmethoden, om recidive en intergenerationele overdracht te verminderen.