

Vergaderjaar 2007–2008

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2007

1. Inleiding

Op 14 augustus 2007 heb ik u bij brief (TK 2006–2007, 28 345, nr. 48) toegezegd het rapport over de uitvoering van de Motie Dittrich (Kamerstuk 28 345, nr. 17) inclusief beleidsreactie voor 1 december 2007 aan u toe te zenden. Bijgaand zend ik u, mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, het betreffende onderzoeksrapport.¹

Met deze brief schets ik u eerst de conclusies van het onderzoek. Voorts de achtergrond van dit onderzoek en de belangrijkste bevindingen. Vervolgens geef ik u mijn beleidsreactie daarop.

2. Samenvatting conclusies van het onderzoek

- het onderzoek levert geen prevalentiecijfers omtrent de aard en omvang van huiselijk geweld onder verschillende bevolkingsgroepen; het onderzoek geeft ook geen verklaringen;
- het onderzoek is een technische exercitie en biedt een overzicht van de herkomst van daders en slachtoffers van huiselijk geweld die de politie in twee politieregio's gedurende een specifieke periode heeft geregistreerd;
- het aantal 2de generatie allochtone daders van huiselijk geweld (dat na toevoeging van geboorteland van de ouders wordt geïdentificeerd) is zeer beperkt; hierdoor is er geen noodzaak over te gaan tot permanent en landelijk registreren van geboorteland ouders;
- dat het aantal 2de generatie allochtone daders van huiselijk geweld in de politieregistratie beperkt is, is deels te verklaren uit het feit dat deze groep relatief jong is. Een aanzienlijk deel heeft nog geen partner en/of kinderen;
- met het toevoegen van geboorteland van ouders worden wel meer allochtone slachtoffers van de 2de generatie herkend dan daders;
- de kosten en inspanning van een permanente en landelijke registratie van geboorteland van ouders staan niet in verhouding tot de opbrengsten;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- veel daders van huiselijk geweld komen al eerder in het politiesysteem voor als verdachte van een (huiselijk)gewelddelict;
- het is wenselijk om dit onderzoek periodiek te herhalen om hiermee trends van huiselijk geweld bij allochtone daders en slachtoffers te volgen;
- daarnaast is het van belang dat ten behoeve van beleid inzicht wordt verkregen in huiselijk geweldproblematiek onder allochtonen; andere mogelijkheden worden hiervoor benut.

3. Achtergrond

De motie

Tijdens een overleg met de Tweede Kamer op 7 april 2004 over de aanpak van huiselijk geweld, is een motie ingediend door de leden Dittrich, Hirsi Ali en Kraneveldt (TK 2003–2004, 28 345, nr. 17) waarin wordt verzoekt om bij huiselijk geweld registratie op etniciteit mogelijk te maken. Overeenkomstig de Wet politieregisters wordt bij incidenten alleen nationaliteit en geboorteland van eventuele pleger en slachtoffer geregistreerd. Daarmee kan alleen onderscheid worden gemaakt tussen autochtonen en 1ste generatie allochtonen. De motie behelst registratie door de politie van het geboorteland van de (groot)ouders van de dader en slachtoffer van huiselijk geweld om op deze wijze te achterhalen of dader en slachtoffer autochtoon zijn of behoren tot de groep allochtonen van de 2de dan wel 3de generatie. Beoogd wordt om met behulp van deze extra gegevens de aanpak van huiselijk geweld toe te spitsen op onderscheiden bevolkingsgroepen en hiermee te verbeteren.

In een eerste reactie op de aangenomen motie (21 april 2004, TK 2003–2004, 28 345, nr. 19) heeft mijn ambtsvoorganger gemeld dat op grond van de Wet politieregisters registratie op herkomst mogelijk is indien dit onvermijdelijk is voor het doel van de registratie. Tevens is verondersteld dat dit bij o.a. huiselijk geweld het geval kan zijn. In de brief is daarom aangekondigd dat in overleg met de politie zal worden nagegaan of registratie van de herkomst van plegers en slachtoffers kan plaatsvinden. Bij brief van 14 november 2005 (TK 2005- 2006, 28 345, nr. 41) is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de opzet van proefprojecten in twee politieregio's (Twente en Zuid-Holland Zuid) om tijdelijk de herkomst van daders en slachtoffers van huiselijk geweld te registreren. Ten aanzien van het doel van de proefprojecten is het volgende aangegeven:

- De proefprojecten moeten resulteren in een vollediger beeld van de aard en omvang van geregistreerd huiselijk geweld onder verschillende bevolkingsgroepen;
- Op grond van de uitkomsten van de registratie en een analyse van de bevindingen zal worden nagegaan wat dit betekent voor specifieke en gerichte interventiescenario's voor de politie en hulpverlening.

In de brief is gesteld dat uit de proefprojecten zal moeten blijken in hoeverre een registratie op herkomst voor de uitoefening van de politietaken en uiteindelijk voor de gehele keten noodzakelijk is om een gerichtere aanpak van huiselijk geweld te realiseren. Tevens is daarin aangekondigd dat afhankelijk van deze uitkomsten een besluit zal worden genomen over een eventuele uitrol over het hele land, waarbij een overweging zal zijn dat de meerwaarde van de registratie moet opwegen tegen de belasting die dit kan betekenen voor de operationele bedrijfsvoering.

De proefprojecten

Over de opzet van de projecten vond uitgebreid overleg plaats met verschillende actoren, zoals het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), Concern Informatiemanagement Politie (CIP) en vertegenwoordigers van beide genoemde politieregio's. De eisen voor een zorgvuldige

gegevensverwerking die de privacyregelgeving stelt, zijn daarbij nader uitgewerkt.

In de twee politieregio's zijn vanaf januari 2006 de projecten uitgevoerd voor de duur van een half jaar. In deze periode zijn in alle bij de politie bekend geworden gevallen van huiselijk geweld, de herkomst van plegers en slachtoffers vastgelegd. In een tijdelijk register zijn gegevens die standaard worden geregistreerd bij meldingen van huiselijk geweld, gecombineerd met gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie over het geboorteland van ouders en grootouders. De gegevens in het tijdelijk register waren uitsluitend toegankelijk voor een klein aantal geautoriseerde personen.

Het WODC heeft vervolgens de geanonimiseerde gegevens uit het tijdelijk register geanalyseerd en de resultaten beschreven.

4. Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Een van de onderliggende vragen van het onderzoek is de vraag in hoeverre het beeld van huiselijk geweld onder allochtone groepen verandert, wanneer de 2de generatie wordt meegenomen. In de politieregistraties wordt het geboorteland van daders en slachtoffers van huiselijk geweld vastgelegd. Daders en slachtoffers die in het buitenland zijn geboren, zijn 1ste generatie allochtoon en kunnen als zodanig worden herkend. Personen met tenminste één in het buitenland geboren ouder die zelf in Nederland zijn geboren, kunnen thans *niet* worden herkend als 2de generatie allochtoon in de bestanden van de politie. Als nu geboorteland van (groot)ouders bekend is, dan «veranderen» deze personen in de registratie van autochtoon naar resp. 2de of 3de generatie allochtoon. De analyse levert de volgende bevindingen op.

Met betrekking tot daders¹

- Het tijdelijk register bevat gegevens van 1496 daders (geen unieke personen omdat meerplegers meerdere malen meetellen). Daarvan behoren 338 daders tot de 1ste generatie niet-westerse daders, 30 daders behoren tot de categorie 2de generatie westers allochtoon (afkomstig uit o.a. Europa, Indonesië, Japan) en 88 tot de categorie 2de generatie niet-westers allochtoon (o.a. Turkije, Marokko, Antillen/Aruba en Suriname).
- 2de generatie allochtonen (geboren in Nederland) komen dus aanzienlijk *minder* vaak voor als dader van huiselijk geweld dan 1ste generatie allochtonen. Deels wordt dit verklaard door het feit dat 2de generatie allochtonen aanzienlijk jonger zijn. Driekwart (75%) van alle 2de generatie niet-westerse allochtonen is jonger dan 20 jaar terwijl deze groep in de totale bevolking van Nederland een aandeel van 25% heeft. Het is aannemelijk dat jongeren onder de twintig minder vaak een partner en/of kinderen hebben waardoor de kans om in de politieregistratie terecht te komen als dader van huiselijk geweld, aanzienlijk kleiner is;
- Bijna driekwart van alle, dus autochtone en allochtone, geregistreerde daders van huiselijk geweld blijkt in de vijf jaar voorafgaand aan de projectperiode al eerder in het politiestelsel voor te komen als verdachte van huiselijk geweld. Ook staat een groot deel al geregistreerd in verband met het plegen van een geweldsdelict (in het algemeen). Een dergelijke overlap in antecedenten bleek ook al uit eerder onderzoek².

Met betrekking tot slachtoffers

- Op basis van alleen het geboorteland van het slachtoffer lijkt het alsof Marokkaanse, Antilliaanse/Arubaanse, Surinaamse en Turkse jongens en meisjes tot 18 jaar niet of nauwelijks voorkomen. Wordt nu geboorteland van de ouders toegevoegd, dan worden 2de generatie allochtonen wél herkend als slachtoffer. Het tijdelijk register bevat gegevens

¹ Er wordt in dit onderzoek van daders van huiselijk geweld gesproken, waar mogelijke verdachten, verdachten en daders worden bedoeld. Een deel van deze verdachten is daadwerkelijk dader maar het is voorbehouden aan de rechter om hierover te oordelen. Binnen dit onderzoek was het niet mogelijk om te achterhalen of de verdachten inmiddels zijn veroordeeld voor het geregistreerde huiselijk geweld delict. Ook wordt gesproken over slachtoffers, waar vermoedelijke of werkelijke slachtoffers worden bedoeld. Het kan immers zijn dat de politie huiselijk geweld constateert maar er niet zeker van is wie de verdachte of slachtoffer is, bijvoorbeeld als er geen aangifte wordt gedaan.

² Geweld binnen en buiten. Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland, K. D. Lünemann en M. Y. Bruinsma, WODC, 2005. Binnen zonder kloppen. Omvang, aard en achtergrond van huiselijk geweld in 2005 op basis van landelijke politiecijfers, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, 2006.

van 2064 slachtoffers (geen unieke personen omdat herhaalde slachtoffers meerdere malen meetellen). Daarvan behoren 69 slachtoffers tot de categorie 2de generatie westers allochtoon en 229 tot de categorie 2de generatie niet-westers allochtoon. Het aantal 1ste generatie niet-westerse slachtoffers is 319.

- Het aantal 2de generatie slachtoffers dat zichtbaar wordt door toevoeging van geboorteland ouders is groter dan het aantal 2de generatie daders van huiselijk geweld. Dit komt deels omdat de kans op daderschap van huiselijk geweld groter wordt naarmate de gemiddelde leeftijd stijgt (het aandeel personen met een partner en/of kinderen neemt dan toe). Bij slachtofferschap van huiselijk geweld speelt leeftijd geen rol. Kinderen worden vaak slachtoffer van huiselijk geweld. Ook als kinderen getuige zijn van huiselijk geweld staan zij als slachtoffer in de registratiesystemen van de politie.
- Er is sprake van aanzienlijke verschillen tussen beide politieregio's en de vraag is of dit komt door registratieverschillen tussen beide regio's of door daadwerkelijke verschillen in de populatie geregistreerde slachtoffers.

Conclusies uit het onderzoek

De proefprojecten hadden onder meer tot doel na te gaan in hoeverre een registratie op herkomst voor de uitoefening van de politietoek en uiteindelijk voor de gehele keten noodzakelijk is om een gerichtere aanpak van huiselijk geweld te realiseren. Uitgaande van de inzichten die d.m.v. de projecten zijn gegeneerd, is de conclusie van het onderzoek dat het *niet* noodzakelijk is om over te gaan tot het permanent en landelijk registreren van het geboorteland van (groot)ouders. Hiervoor zijn onderstaande redenen gegeven.

- Het onderzoek maakt duidelijk dat na toevoeging van het geboorteland van ouders het aantal bij de politie bekende allochtone daders dat wordt geïdentificeerd (2de generatie) beperkt is; het aantal geïdentificeerde slachtoffers van de 2de generatie is groter. De onderzoekers achten het wenselijk om deze ontwikkelingen te volgen, niet in de laatste plaats vanwege de lage gemiddelde leeftijd van de 2de generatie niet-westerse allochtonen. Voor het volgen van een mogelijke trend is echter een landelijke registratie niet nodig; het periodiek herhalen van het onderhavige onderzoek zou daarvoor voldoende zijn.
- De onderzoekers concluderen dat er ook voor het preciseren van de aanpak van huiselijk geweld geen noodzakelijkheid is van een landelijk registratiesysteem. Naast het beperkte aantal daders van de 2de generatie dat is geïdentificeerd, is er ook sprake van grote verschillen tussen beide regio's, waardoor een landelijke, op de 2de generatie afgestemde aanpak van huiselijk geweld, moeilijk realiseerbaar is.
- De antecedenten van daders is een kenmerk dat mogelijk wél belangrijk is voor de aanpak van huiselijk geweld op individueel niveau: een groot deel van alle (allochtone + autochtone) geregistreerde daders komt in verband met een (huiselijk)gewelddelict al voor in de politiestystemen. Deze gegevens zijn met de huidige registratiewijze te genereren zodat ook hiervoor geen noodzakelijkheid bestaat om 2de generatiekenmerken landelijk te registreren.
- Met betrekking tot de vraag of de extra registratie-inspanningen die ten behoeve van de projecten zijn verricht, opwegen tegen de inzichten die zijn verkregen, concluderen de onderzoekers dat het opzetten van het tijdelijk register en het relateren van het geboorteland van (groot)ouders, arbeidsintensief is geweest. De aanmaak van het tijdelijk register bracht extra personele kosten met zich mee, terwijl het aantal verwerkte incidenten van huiselijk geweld bleef achter bij de verwachtingen. De onderzoekers achten het aannemelijk dat het landelijk en permanent bijhouden van geboorteland van (groot)ouders bij alle geregis-

treerde gevallen van huiselijk geweld hoge kosten en extra administratieve belasting van de politie met zich mee zal brengen.

5. Beleidsreactie

Op basis van de gegevens uit dit onderzoek zal ik op dit moment niet overgaan tot permanente en landelijke registratie bij de politie van het geboorteland van de (groot)ouders, zoals in de motie is gevraagd. Daarbij zijn voor mij verschillende overwegingen van belang.

- De Wet politieregisters bepaalt dat registratie van personen naar godsdienst, ras, overtuiging ed. door de politie slechts plaatsvindt voorzover dit onvermijdelijk is voor het doel van het register. De nieuwe Wet Politiegegevens die in 2008 in werking zal treden en het algemene uitgangspunt van het kabinet sluiten hierbij aan. Ik ben van mening dat het onderzoek weliswaar beperkte, maar waardevolle inzichten heeft opgeleverd. Het onderzoek heeft niet aangetoond dat een uitbreiding van de huidige registratie op geboorteland met het geboorteland van de (groot)ouders als onvermijdelijk kan worden beschouwd voor de aanpak van huiselijk geweld onder personen van allochtone afkomst.
- Ook vanuit het streven van het kabinet de administratieve lasten terug te brengen, beschouw ik een wijziging van bedrijfsprocessensystemen bij de politie ten behoeve van de registratie van het geboorteland van de ouders als onwenselijk. Uit het onderzoek is gebleken dat de benodigde gegevensvergaring tijdrovend en kostbaar is. Deze constatering afwegende tegen de relatief geringe informatie die het onderzoek heeft opgeleverd, beschouw ik een landelijke uitrol van deze registratiemethode ten behoeve van inzicht in de omvang van geregistreerd huiselijk geweld onder allochtonen, niet wenselijk.
- Uit de analyse blijkt dat veel plegers van huiselijk geweld al eerder (huiselijk)gewelddelicten hebben gepleegd. Herhaald daderschap/recidive lijkt dus in het algemeen een sterke voorspeller te zijn van huiselijk geweld. Gegevens over herhaald daderschap zijn momenteel al te destilleren uit de huidige politieregistraties. De beschikbare gegevens bieden dus al inzicht in het criminaliteitsbeeld van daders van huiselijk geweld en staat los van een registratie van geboorteland van ouders. Deze bestaande mogelijkheid zal worden benut. De politie gaat in 2007 en 2008 een aanpak «veelplegers huiselijk geweld» en «recidivisten huiselijk geweld» uitwerken. Het is daarbij de bedoeling een vangnet te creëren rond het systeem van de recidivist om verder huiselijk geweld te voorkomen. In overleg met de politie zal ik nagaan hoe maatwerk en diversiteit hierin een plaats kunnen krijgen. Als onderdeel van de bespreking zal ik tevens nagaan in hoeverre een vindplaats gerichte benadering kan bijdragen aan een effectievere aanpak van huiselijk geweld. Mogelijk kunnen hiervoor ook de wijkscans worden benut, die in de prestatiecontracten van de politie zijn opgenomen en die als doel hebben de wijkveiligheid te bevorderen.
- In mijn brief van 5 juli 2007 (TK 2006–2007, 28 345, nr. 47) waarin ik u heb geïnformeerd over de speerpunten voor de aanpak van huiselijk geweld in de komende periode, heb ik wetenschappelijk effectonderzoek op het terrein van huiselijk geweld aangekondigd. Hierin zal de effectiviteit van interventies voor allochtonen nadrukkelijk worden meegenomen.
- De constatering dat veel 2de generatie allochtonen vermoedelijk (nog) te jong zijn om dader te zijn van huiselijk geweld, rechtvaardigt aandacht voor mogelijk toekomstige problemen. Een eventuele aanwas van 2de generatie allochtone daders van huiselijk geweld dient

zo veel mogelijk te worden voorkomen door tijdig preventieve maatregelen te nemen. Ik heb reeds in mijn brief van 5 juli 2007 (TK 2006–2007, 28 345, nr. 47) aangekondigd, dat preventie en vroegsignalering speerpunten zullen zijn in het voortgezette programma Aanpak huiselijk geweld. In de nadere uitwerking van het programma zullen voor zowel allochtone als autochtone jongeren adequate preventie maatregelen worden ontwikkeld.

- Het onderzoek maakt gewag van (autochtone en allochtone) minderjarige slachtoffers van huiselijk geweld. De minister voor Jeugd & Gezin heeft op 5 juli jl., mede namens mij, het Actieplan aanpak kindermishandeling «Kinderen Veilig Thuis» aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 2006–2007, 31 015, nr. 16). Ten behoeve van de uitwerking en implementatie van dit plan wordt aansluiting gezocht bij het Actieplan «Diversiteit en jeugdbeleid». In het kader daarvan zal ik de bevindingen van het huidige onderzoek onder de aandacht brengen van de minister voor Jeugd & Gezin.
- Tenslotte wil ik nog benadrukken dat ik het van groot belang acht om ten behoeve van een effectieve aanpak van huiselijk geweld te beschikken over voldoende beleidsinformatie. Over de behoefte aan en wenselijkheid van vervolgonderzoek in het verlengde van het rapport beraad ik mij nog. Om redenen die ik in deze brief heb aangegeven zou een uitbreiding van het politieke registratiesysteem met het geboorteland van ouders van daders en slachtoffers van huiselijk geweld een te zwaar instrument zijn om inzicht in het voorkomen van huiselijk geweld onder allochtonen van de 2de generatie te vergroten. Er zijn immers andere mogelijkheden om de benodigde beleidsinformatie te verkrijgen, waarvan ik de volgende wil noemen:
 - In het najaar van 2007 gaat een groot landelijk onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld van start. Dit onderzoek beoogt onder meer inzicht te krijgen in de achtergrondkenmerken en hulpzoekgedrag van daders en slachtoffers van huiselijk geweld; daarbij zal expliciet de situatie van allochtone bevolkingsgroepen worden nagegaan. Eind 2008/begin 2009 worden hiervan de resultaten verwacht;
 - Het WODC werkt samen met het CBS en SCP aan het Jaarrapport Integratie. Dit jaarrapport schetst een beeld van de positie van eerste en tweede generatie allochtonen op verschillende maatschappelijke terreinen en van de ontwikkelingen daarin in de tijd. In het rapport wordt tevens aandacht besteed aan het criminaliteitsniveau van verschillende herkomstgroepen;
 - Het door het WODC verrichte onderzoek «Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken» en het onlangs door het Willem Pompe Instituut uitgebrachte rapport «Partnerdoding door etnische minderheden»¹ bieden relevante beleidsinformatie over geweld gepleegd door verdachten van allochtone afkomst.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Blom, J. e.a., Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken. Den Haag, WODC/CBS, 2005. Liem, M. e.a., Partnerdoding door etnische minderheden. Een empirische studie, Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, 2007.