

Landelijk beleid huiselijk geweld

Theoriegestuurde evaluatie periode 2002-2011

impact^{R&D}

Prins Hendrikkade 120 • 1011 AM Amsterdam
www.mpct.eu

Significant B.V.

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld

T 0342 40 52 40

KvK 39081506

info@significant.nl

www.significant.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC

© 2011 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Barneveld, 10 juni 2011

Referentie: WJ/bv/10.258

Versie: 1.0

Auteur(s): Wouter Jongebreur, Ruben Lindenberg en Janine Plaisier

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Over de auteurs	9
Samenvatting	11
Doel en methode van dit onderzoek	11
Het beleidsprogramma Huiselijk Geweld	11
De plausibiliteit van de beleidstheorie	12
De resultaten	12
Conclusies	13
1. Inleiding	15
1.1 Achtergrond en aanleiding	15
1.1.1 <i>Huiselijk geweld: een groot maatschappelijk probleem</i>	15
1.1.2 <i>Kabinetsbeleid ten aanzien van de aanpak van huiselijk geweld</i>	16
1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	16
1.3 Reikwijdte van het onderzoek	18
1.4 Theoriegestuurde evaluatie	19
1.5 Leeswijzer rapport	19
2. Methoden	21
2.1 Beleidsreconstructie	21
2.1.1 <i>Document- en literatuurstudie</i>	22
2.1.2 <i>Interviews</i>	23
2.1.3 <i>Groepsbijeenkomst</i>	23
2.1.4 <i>Analyse en rapportage</i>	23
2.2 Synthese evaluatieonderzoeken en analyse doelbereiking	23
2.2.1 <i>Document- en literatuurstudie</i>	24
3. Beleidsreconstructie	27
3.1 Overzicht beleidsreconstructie (doelenboom)	27
3.2 Beschrijving beleidsreconstructie - globaal	29
3.3 Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling	31
3.3.1 <i>Beleidstheorie ketensamenwerking en informatie-uitwisseling</i>	31
3.3.2 <i>Maatregelen ketensamenwerking en informatie-uitwisseling</i>	32
3.4 Bewustwording en normstelling	33
3.4.1 <i>Beleidstheorie bewustwording en normstelling</i>	33
3.4.2 <i>Maatregelen bewustwording en normstelling</i>	34
3.5 Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden	35
3.5.1 <i>Beleidstheorie hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden</i>	35
3.5.2 <i>Maatregelen hulpvraag en signaleren door derden</i>	36
3.6 (Bereidheid) melden en aangifte doen	36
3.6.1 <i>Beleidstheorie (bereidheid) melden en aangifte doen</i>	36
3.6.2 <i>Maatregelen (bereidheid) melden en aangifte doen</i>	37
3.7 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak	39
3.7.1 <i>Beleidstheorie strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak</i>	39

	3.7.2	<i>Maatregelen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak</i>	40
3.8		Zorg, hulpverlening en opvang	41
	3.8.1	<i>Beleidstheorie zorg, hulpverlening en opvang</i>	41
	3.8.2	<i>Maatregelen zorg, hulpverlening en opvang</i>	43
3.9		Specifieke doelgroepen	45
	3.9.1	<i>Theorie specifieke doelgroepen</i>	45
	3.9.2	<i>Maatregelen specifieke doelgroepen</i>	45
4.		Plausibiliteit beleidstheorie	47
4.1		Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling	47
	4.1.1	<i>Onderbouwing van de aannames</i>	47
	4.1.2	<i>Onderbouwing van de gekozen maatregelen</i>	48
4.2		Bewustwording en normstelling	49
	4.2.1	<i>Onderbouwing van de aannames</i>	49
	4.2.2	<i>Onderbouwing van de maatregelen</i>	50
4.3		Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden	51
	4.3.1	<i>Onderbouwing van de aannames</i>	51
	4.3.2	<i>Onderbouwing van de gekozen maatregelen</i>	51
4.4		(Bereidheid) melden en aangifte doen	52
	4.4.1	<i>Onderbouwing van de aannames</i>	52
	4.4.2	<i>Onderbouwing van de gekozen maatregelen</i>	53
4.5		Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak	53
	4.5.1	<i>Onderbouwing van de aannames</i>	53
	4.5.2	<i>Onderbouwing van de gekozen maatregelen</i>	54
4.6		Zorg, hulpverlening en opvang	55
	4.6.1	<i>Onderbouwing van de aannames</i>	55
	4.6.2	<i>Onderbouwing van de gekozen maatregelen</i>	58
4.7		Logica, consistentie en plausibiliteit beleidstheorie en maatregelen als geheel	59
5.		Synthese evaluatieonderzoeken en analyse doelbereiking	63
5.1		Indicatoren en beschikbaar onderzoeksmateriaal	63
	5.1.1	<i>Inleiding</i>	63
	5.1.2	<i>Indicatoren op input en throughput</i>	64
	5.1.3	<i>Indicatoren op output</i>	64
	5.1.4	<i>Beschikbaar onderzoeksmateriaal</i>	66
5.2		Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling	66
	5.2.1	<i>Gerealiseerde maatregelen (input)</i>	66
	5.2.2	<i>Werking van de maatregelen (throughput)</i>	72
	5.2.3	<i>Effecten van de maatregelen (output)</i>	74
5.3		Bewustwording en normstelling	74
	5.3.1	<i>Gerealiseerde maatregelen (input)</i>	74
	5.3.2	<i>Werking van de maatregelen (throughput)</i>	76
	5.3.3	<i>Effecten van de maatregelen (output)</i>	77
5.4		Hulpvraag slachtoffers en signalering door derden	78
	5.4.1	<i>Gerealiseerde maatregelen (input)</i>	78

5.4.2	<i>Werking van de maatregelen (throughput)</i>	79
5.4.3	<i>Effecten van de maatregelen (output)</i>	79
5.5	(Bereidheid) melden en aangifte doen	79
5.5.1	<i>Gerealiseerde maatregelen (input)</i>	79
5.5.2	<i>Werking van de maatregelen (throughput)</i>	80
5.5.3	<i>Effecten van de maatregelen (output)</i>	81
5.6	Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak	82
5.6.1	<i>Gerealiseerde maatregelen (input)</i>	82
5.6.2	<i>Werking van de maatregelen (throughput)</i>	84
5.6.3	<i>Effecten van de maatregelen (output)</i>	86
5.7	Zorg, hulpverlening en opvang	89
5.7.1	<i>Gerealiseerde maatregelen (input)</i>	89
5.7.2	<i>Werking van de maatregelen (throughput)</i>	91
5.7.3	<i>Effecten van de maatregelen (output)</i>	93
5.8	Overall beeld van bereikte resultaten	94
6.	Conclusies	97
6.1	Wat werd met het beleidsprogramma beoogd?	97
6.2	Hoe werd verondersteld dat de doelen behaald zouden worden?	98
6.3	Plausibiliteit beleidstheorie en feitelijke doelbereiking	99
6.3.1	<i>Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling</i>	99
6.3.2	<i>Bewustwording en normstelling</i>	99
6.3.3	<i>Hulpvraag slachtoffers en signalering door derden</i>	100
6.3.4	<i>(Bereidheid) melden en aangifte doen</i>	101
6.3.5	<i>Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak</i>	101
6.3.6	<i>Opvang, hulpverlening en zorg (en effect op specifieke preventie)</i>	103
6.4	Is het landelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld effectief (geweest)?	103
A.	Overzicht beleidsdocumenten en interviews	107
B.	Tijdslijn maatregelen aanpak huiselijk geweld	109
C.	Literatuurlijst	113
D.	Summary	121

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de (theoriegestuurde) evaluatie van het landelijk beleid ten aanzien van de aanpak van huiselijk geweld (2002-2011). Deze evaluatie is uitgevoerd van september 2010 tot en met mei 2011 door onderzoeks- en adviesbureau Significant en Impact R&D. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) op aanvraag van de betrokken beleidsdirecties van de ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

In de eerste plaats willen wij de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor de bijdrage die zij hebben geleverd aan de totstandkoming van het rapport in deze vorm en de plezierige samenwerking. Met constructief meedenken, scherpe opmerkingen en een altijd kritische blik zijn zij van grote waarde geweest bij de totstandkoming van dit onderzoek(srapport). De begeleidingscommissie bestond uit de volgende leden:

1. Mevrouw prof. dr. K.I. (Karen) van Oudenhoven-van der Zee (Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen Sociale Psychologie, voorzitter);
2. Mevrouw drs. A. (Annemarie) ten Boom (Projectbegeleider WODC);
3. Mevrouw dr. S. (Sietske) Dijkstra (Bureau voor expertise op het gebied van geweld in relaties voor professionals);
4. Mevrouw drs. C. (Claire) Hostmann (beleidsmedewerker directie Maatschappelijke Ondersteuning, ministerie van VWS);
5. Mevrouw dr. L.M. (Leontien) van der Knaap (International Victimology Institute Tilburg, INTERVICT);
6. Mevrouw drs. A. (Annemieke) Ribberink (beleidsmedewerker directie Justitieel Jeugdbeleid, ministerie van VenJ);
7. Mevrouw drs. A. (Anita) de Groot (beleidsmedewerker directie Emancipatiebeleid, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, agendalid);
8. De heer T. (Thomas) Venema (beleidsmedewerker directoraat-generaal Veiligheid, ministerie van Ven J, agendalid).

Het reconstrueren van de beleidstheorie die ten grondslag lag aan opeenvolgende programma's gedurende een periode van negen jaar (2002-2011) met de inzet van tientallen maatregelen van zeer diverse aard en omvang was geen sinecure. Wij willen de beleidsmakers, die ieder een deel van het landelijke beleid voor hun rekening hebben genomen, hartelijk bedanken voor het helpen maken van deze puzzel. Wij willen ook degenen bedanken die ons op het spoor hebben gezet van relevante onderzoeksliteratuur en evaluatiestudies, waarmee we de plausibiliteit van de beleidstheorie hebben kunnen vaststellen en de mate waarin op subdoelen resultaten zijn behaald.

Significant en Impact R&D hebben samengewerkt in dit project en wij hebben daarmee onze deskundigheid op het gebied van impactanalyses en planevaluaties kunnen combineren. Wij hebben deze evaluatiestudie met plezier uitgevoerd en hopen dat de resultaten van dit onderzoek hebben geleid tot inzichten die bruikbaar (zullen) zijn bij het continueren van de aanpak van dit belangrijke maatschappelijke probleem.

Wouter Jongebreur, projectleider

Over de auteurs

Drs. L.P.W. (Wouter) Jongebreur is van origine econometrist. Wouter heeft gewerkt voor PricewaterhouseCoopers en werkt bij Significant vanaf de oprichting begin 2003. Hij heeft veel ervaring met beleidsonderzoek, de laatste acht jaar voor het ministerie van Veiligheid en Justitie, en implementatieondersteuning bij organisaties in de strafrechtketen (volwassenen) en jeugdstrafrechtketen. Hij is binnen Significant verantwoordelijk voor het werk (van ruim 10 collega's werkzaam) op dit beleidsgebied. Wouter was projectleider van diverse onderzoeken voor het WODC, een groot aantal impactanalyses, evaluatiestudies en ex ante uitvoeringsanalyses voor het ministerie van (Veiligheid en) Justitie, (uitvoerings)organisaties in de strafrechtketen en recent ook voor een aantal grote gemeenten. Hij combineert inhoudelijke kennis van het beleidsgebied met kwantitatieve en kwalitatieve (onderzoeks)methoden, steeds vaker met een toekomstgerichte component. Voor meer informatie: www.significant.nl.

R. (Ruben) Lindenberg MSc is socioloog en werkt sinds 2009 bij Significant. Hij is gespecialiseerd in beleidsonderzoek en -advies op het gebied van openbare orde en veiligheid. Hij heeft onder andere procesevaluaties en impactanalyses uitgevoerd voor het ministerie van Veiligheid en Justitie, het WODC en de reclassering. Hierdoor is Ruben goed op de hoogte van de laatste beleidsontwikkelingen bij organisaties in de strafrechtketen. Deze kennis combineert hij in onderzoeken met state of the art kwalitatieve onderzoeksmethoden.

J. (Janine) Plaisier MSc is sociaal psycholoog. Zij werkte op het raakvlak van onderzoek en beleid voor de Universiteit van Amsterdam, de University of Dunedin (Nieuw Zeeland), het WODC en het ministerie van Justitie. Ze was plaatsvervangend manager van het programma Terugdringen Recidive van het ministerie van Justitie, dat de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitiabelen in het leven riep. In 2006 richtte zij Impact R&D op, een onderzoeksbureau gespecialiseerd in het ontwikkelen en evalueren van interventies, gericht op het veranderen van gedrag van moeilijke groepen. Impact beschikt over een groot internationaal kennisnetwerk, waardoor snel informatie verzameld kan worden bij collega's in bijvoorbeeld Canada, het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië. Opdrachtgevers van Impact R&D zijn reclasseringsorganisaties, het gevangeniswezen, de verslavingszorg, particuliere trainingsbureau's, de Raad voor de Kinderbescherming, het WODC en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor meer informatie: www.mpct.eu.

Samenvatting

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.

1. Inleiding

12 In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens achtergrond en aanleiding, doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen en de reikwijdte van het evaluatieonderzoek. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer voor het rapport. De aanpak en toegepaste methoden en technieken lichten we toe in hoofdstuk 2.

1.1 Achtergrond en aanleiding

13 Rond het jaar 2000 heeft de regering onderkend dat huiselijk geweld een groot maatschappelijk probleem is dat vraagt om optreden van de overheid. Vóór die tijd is het probleem al veelvuldig aangekaart, maar werd hierop geen samenhangend landelijk beleid gevoerd. Hoe dit landelijke beleid vanaf 2002 vorm heeft gekregen, wordt hierna uiteen gezet.

1.1.1 *Huiselijk geweld: een groot maatschappelijk probleem*

14 Huiselijk geweld is de meest voorkomende vorm van geweld in de samenleving (Movisie 2009). In 2002 vermeldde de overheid in haar beleidsnota 'Privé Geweld, Publieke Zaak' dat een kwart van de bevolking dagelijks of wekelijks slachtoffer is, of in het verleden slachtoffer is geweest, van huiselijk geweld. Recent onderzoek (Van der Veen en Bogaerts, 2010) laat zien dat jaarlijks tussen de 200.000 en 230.000 mensen in Nederland slachtoffer zijn van terugkerend huiselijk geweld, en jaarlijks 1 miljoen mensen slachtoffer zijn van incidenteel huiselijk geweld.

15 Onder huiselijk geweld kunnen verschillende soorten geweld worden verstaan. Het landelijk beleidsprogramma tegen huiselijk geweld hanteert een brede definitie, namelijk: 'Geweld dat door iemand in de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd' (ministerie van Justitie, 2002). Deze kring kan bestaan uit partners en ex-partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden. In de praktijk richt de aanpak zich echter vooral op partnergeweld en in mindere mate op kindermishandeling, ouderenmishandeling en oudermishandeling¹. Voor het tegengaan van kindermishandeling en eengerelateerd geweld zijn aparte beleidsprogramma's opgestart.

16 Een kenmerk van huiselijk geweld is het feit dat de dader en het slachtoffer (inclusief getuigen) deel uitmaken van elkaars leefomgeving. Hiermee hangt samen dat huiselijk geweld vaak een stelselmatig karakter heeft en er sprake is van een hoog recidiverisico. Omdat de geweldsvorm 'achter de deuren' plaatsvindt en de dader en het slachtoffer vaak een intieme relatie onderhouden (als partners of als ouder(s) met kinderen), is deze vorm van geweld voor de omgeving vaak onzichtbaar. Het slachtoffer schaamt zich om er mee naar buiten te treden of heeft, vanwege afhankelijkheid van het slachtoffer, angst om het geweld wat hem of haar is aangedaan aan de omgeving of officiële organisaties te melden en hulp te zoeken.

¹ Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen kind-oudermishandeling waarbij de kinderen relatief jong zijn, en oudermishandeling als het gaat om ouders die juist op oudere leeftijd door hun kinderen verzorgd of juist verwaarloosd worden. Er is ook nog ouderenmishandeling door hulpverleners.

17 Voor kinderen die al op jonge leeftijd getuige (uit politieregistraties blijken in 58% van de gevallen van partnergeweld kinderen getuigen te zijn, Ferwerda 2007) of slachtoffer zijn van de geweldsvorm heeft dit een grote negatieve impact op hun verdere leven. Zij lopen een verhoogd risico dat zij later (opnieuw) slachtoffer worden of zelfs dader worden van huiselijk geweld (Dijkstra, 2001; Pels et al. 2011).

18 Huiselijk geweld wordt vanwege angst, schaamte en schuldgevoel in veel gevallen niet gemeld. Het aantal geregistreerde meldingen van huiselijk geweld is waarschijnlijk dan ook slechts het topje van de ijsberg van de totale omvang van huiselijk geweld (ministerie van Justitie, 2002, Van der Veen en Bogaerts, 2010).

1.1.2 Kabinetsbeleid ten aanzien van de aanpak van huiselijk geweld

19 Naast veiligheid in het publieke domein, rekent de overheid ook de veiligheid van haar burgers 'achter de deuren' tot haar verantwoordelijkheid. Om een veilige samenleving te creëren, dient daarom ook de maatschappelijke problematiek van huiselijk geweld te worden aangepakt. In 2002 is de overheid formeel gestart met een kabinetsbeleid ten aanzien van huiselijk geweld.

20 Vóór 2002 bestonden er al veel regionale initiatieven waarin ervaring was opgedaan met de aanpak van huiselijk geweld. Men stuitte echter vaak op belemmeringen die regionaal niet konden worden weggenomen, onder andere met betrekking tot wet- en regelgeving. De behoefte aan een landelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld werd hiermee groter. In april 2002 is daarom de nota 'Privé Geweld, Publieke Zaak' opgesteld, waarmee een landelijk gecoördineerde aanpak van huiselijk geweld werd gestart.

21 Voorliggende evaluatie is gericht op het landelijk beleid dat sinds 2002 is vormgegeven. De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat er ook voor 2002 al veel (regionaal) gebeurde om huiselijk geweld tegen te gaan. Gezien de afbakening van de onderzoeksopdracht gaan we niet in op het beleid voor 2002 en evalueren we alleen het landelijk beleid vanaf 2002.

1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

22 Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC. Doelstelling van het onderzoek is het evalueren van het beleid ten aanzien van huiselijk geweld over de afgelopen jaren en het bieden van inzichten die gebruikt kunnen worden om het beleid voor de komende jaren vorm te geven.

23 De probleemstelling voor dit evaluatieonderzoek luidt als volgt:

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?

- 24 De onderzoeksvragen luiden als volgt.
1. Wat werd met het beleidsprogramma beoogd?
 - a. Welke problemen gaven aanleiding tot het opstellen van het beleidsprogramma voor de aanpak van huiselijk geweld?
 - b. Welke einddoel(en) en subdoelen zijn in het beleidsprogramma gedefinieerd op de verschillende niveaus (institutioneel/begunstigden en landelijk/arrondissementaal/gemeentelijk)?
 - c. Zijn er belangrijke wijzigingen aangebracht in het beleidsprogramma na 2002, en zo ja welke en om welke redenen?
 - d. Om welke redenen is het beleidsprogramma vanaf 2008 voortgezet? In hoeverre zijn de oorspronkelijke doelen gehandhaafd, bereikt of toegevoegd?
 2. Hoe werd verondersteld dat deze doelen bereikt zouden kunnen worden?
 - a. Welke maatregelen zijn ingezet om de doelen van het beleid te bereiken?
 - b. Om welke redenen is voor deze maatregelen gekozen?
 - c. Welke oorzaak-gevolgrelaties en werkzame mechanismen werden/worden verondersteld voor het bereiken van de (sub)doelen? Welke onderliggende aannames zijn er gemaakt?
 3. Zijn de veronderstelde mechanismen in de beleidstheorie plausibel?
 - a. In hoeverre zijn de veronderstelde mechanismen (tussen maatregel en finaal doel) logisch, consistent en plausibel op basis van empirische kennis voor zover die valt af te leiden uit onderzoeksliteratuur?
 - b. Onder welke (contextuele) randvoorwaarden zijn de veronderstelde relaties plausibel?
 4. In hoeverre zijn de doelen en subdoelen ook feitelijk bereikt?
 - a. Welke indicatoren zijn te onderscheiden om in de evaluatie te kunnen beoordelen of de (sub)doelen van de beleidsprogramma zijn bereikt?
 - b. In hoeverre is het voorgenomen beleid ook daadwerkelijk geïmplementeerd (op de verschillende niveaus)?
 - c. In welke mate zijn de subdoelen bereikt of zijn er resultaten zichtbaar die wijzen in de beoogde richting?
 - d. In welke mate is het einddoel bereikt?
 5. Op welke manier zijn de doelen en subdoelen bereikt?
 - a. Zijn de (sub)doelen bereikt conform de beoogde wijze zoals in het beleidsprogramma is opgenomen?
 - b. Welke indicaties zijn er in de uitgevoerde evaluaties dat (sub)doelen wel (deels) zijn bereikt, maar niet op de beoogde wijze? Hoe zijn deze dan wel bereikt?
 - c. Indien (sub)doelen niet of niet volledig zijn bereikt, welke oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen? Welke contextuele factoren zijn hiervoor aan te wijzen?
 - d. Zijn er 'risicofactoren' af te leiden uit de beleidstheorie die het realiseren van de (sub)doelen volgens de beoogde wijze niet haalbaar maken? (Bijvoorbeeld valt te denken aan onvoldoende of inadequate middelen om de beoogde (sub)doelen te behalen). Hoe is hiermee omgegaan om waar mogelijk toch de (sub)doelen te bereiken?

6. In hoeverre is extra impact van het beleidsprogramma aanwijsbaar?
 - a. Zijn er (positieve dan wel negatieve) neveneffecten aanwijsbaar die zijn bereikt met het beleidsprogramma anders dan de beoogde doelen?
 - b. In hoeverre beïnvloeden deze neveneffecten indirect het al dan niet bereiken van de beoogde (sub)doelen?

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

25 Aangezien de aanpak van huiselijk geweld een complex en veelomvattend onderwerp is, veel partijen op verschillende niveaus betrokken zijn en het onderwerp van de evaluatie een lange periode beslaat, hebben wij keuzes gemaakt ten aanzien van afbakening van dit onderzoek.

26 Wij richten ons in dit onderzoek op het *landelijk beleid* ten aanzien van de aanpak van huiselijk geweld. Dit landelijk beleid wordt overigens veelal decentraal geïmplementeerd. Eventuele, decentrale initiatieven van de aanpak van huiselijk geweld, die niet aansluiten op het landelijke beleid zijn geen onderwerp van deze evaluatie.

27 Het landelijk beleid ten aanzien van huiselijk geweld is vormgegeven vanuit het 'Beleidsprogramma Huiselijk Geweld', waar verschillende ministeries bij betrokken waren. Het onderzoek is gericht op de documenten die vanuit dit beleidsprogramma zijn opgesteld (zie bijlage C). Het komt voor dat ministeries buiten het beleidsprogramma nog documenten hebben geschreven over huiselijk geweld; deze vallen buiten dit onderzoek.

28 Het onderwerp van deze evaluatie is het landelijk beleid met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld. Hoewel kindermishandeling (anders dan kinderen die getuigen zijn van huiselijk geweld) en eengerelateerd geweld theoretisch gesproken ook onder huiselijk geweld vallen, zijn ze niet het onderwerp van deze evaluatie. Deze onderwerpen zijn immers aangepakt via losstaande programma's die relatief onafhankelijk van de aanpak huiselijk geweld worden uitgevoerd². Het WODC gaf daarom de opdracht het onderzoek te beperken tot maatregelen die onder het *beleidsprogramma huiselijk geweld* zijn opgestart of voortgezet.

29 Zoals in de inleiding vermeld gebruiken we de definitie van het beleidsprogramma Huiselijk Geweld: huiselijk geweld is 'Geweld dat door iemand in de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd' (ministerie van Justitie, 2002, Van der Veen en Bogaerts, 2010). In dit rapport wordt gesproken over 'huiselijk geweld' als we verschillende typen van huiselijk geweld bedoelen. Als we het hebben over een bepaalde vorm van huiselijk geweld (als we het bijvoorbeeld alleen hebben over partnergeweld maar niet huiselijk geweld jegens kinderen, of alleen over psychisch huiselijk geweld maar geen seksueel huiselijk geweld), dan benoemen we deze specifieke vorm.

² Deze programma's zijn in 2010 afgerond.

1.4 Theoriegestuurde evaluatie

³⁰ Het beleidsprogramma huiselijk geweld omvat een complex geheel van maatregelen. Vanwege de complexiteit van het beleidsprogramma (in termen van subdoelen, implementatieketens en betrokken partijen), is het niet goed mogelijk om een klassieke effectevaluatie uit te voeren, waarin wordt gemeten of de doelstellingen van het beleid zijn behaald. Het levert voor de beleidsmakers meer bruikbare kennis op om in dit stadium een theoriegestuurde evaluatie uit te voeren, waarbij theorie verwijst naar de *beleidstheorie*. Een beleidstheorie is het geheel aan mechanismen (sociale, gedragsmatige, institutionele) die (impliciet of expliciet) aan het beleid ten grondslag liggen. Deze worden verondersteld te verklaren waarom de beleidsdoelen met de gekozen maatregelen bereikt worden³. De beleidstheorieën beginnen in de hoofden van beleidsontwerpers, belanden in de handen van uitvoerders, en soms in de hoofden van de doelgroepen. Alle programma's, ongeacht de inhoud, hebben één ding gemeen: 'de kernhypothese is altijd dat als wij deze mensen deze middelen aanreiken, hun gedrag kan veranderen' (Pawson en Klein Haarhuis 2005). De beleidstheorie is in de beleidsstukken echter vaak niet volledig geëxpliciteerd. De eerste stap in het onderzoek is dan ook reconstructie van de beleidstheorie.

1.5 Leeswijzer rapport

³¹ In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksopzet en de gehanteerde methoden toegelicht. Hoofdstuk 3 bevat de beleidsreconstructie waarin de inhoud en samenhang van het gehanteerde beleid en de onderliggende beleidstheorie expliciet wordt weergegeven (onderzoeksvragen 1 en 2). In hoofdstuk 4 gaan we in op de plausibiliteit van de beleidstheorie in termen van logica, consistentie en evidentie vanuit wetenschappelijke literatuur (onderzoeksvraag 3). Hoofdstuk 5 bevat de evaluatie van de mate waarin subdoelen zijn bereikt (onderzoeksvragen 4, 5 en 6). In hoofdstuk 6 sluiten we af met de conclusies van het onderzoek.

³ Een beleidstheorie is anders dan een wetenschappelijke theorie; het is niet per definitie gebaseerd op kennis uit onderzoek en kan ook beïnvloed zijn door bijvoorbeeld politieke overtuigingen. Beleidsmakers realiseren zich ook niet altijd dat zij een beleidstheorie opstellen. Ook dan kan nagegaan worden welke aannames ten grondslag lagen aan het beleid dat zij gevormd hebben en kan met andere woorden achteraf een theorie opgesteld worden (waarbij dan soms blijkt dat de theorie niet geheel sluitend is, maar soms ook zeker wel).

2. Methoden

32 In deze evaluatie passen we verschillende onderzoeksmethoden toe. Eerst gaan we in paragraaf 2.1 in op de methoden die zijn gebruikt voor de beleidsreconstructie. Dan zetten we uiteen welke methoden zijn gebruikt bij het vaststellen van de bereikte resultaten van het beleid (paragraaf 2.2).

2.1 Beleidsreconstructie

33 Pawson en Klein Haarhuis (2005) zetten uiteen dat beleidsprogramma's binnen de benadering van de theoriegestuurde evaluatie in de eerste plaats worden gezien als theorieën. Een theoriegestuurde evaluatie start met het reconstrueren van die theorieën. De theorie is het geheel aan veronderstelde werkzame mechanismen die aan het beleid ten grondslag liggen. In het ideale geval zijn deze mechanismes bij de beleidsontwikkeling expliciet gemaakt door de beleidsmakers. In de praktijk zijn oorzaak-gevolgrelaties echter niet altijd expliciet in kaart gebracht.

34 Bij het opstellen van de beleidsreconstructie is de 'policy-scientific approach' toegepast (zie Leeuw, 2003; Ehren, Leeuw en Scheerens, 2005). Deze bestaat uit zes stappen:

1. Identificeren van beweringen die verwijzen naar de mechanismen waarvan verwacht wordt dat deze het probleem oplossen;
2. Een overzicht maken van deze beweringen en een verband leggen tussen de mechanismen en doelstellingen van het beleid;
3. Herformuleren van deze uitlatingen tot voorwaardelijke 'als-dan-stellingen' of gelijksoortige stellingen ('hoe meer x, hoe minder y');
4. Rechtvaardigingen vinden voor ontbrekende verbanden binnen of tussen verschillende stellingen door middel van argumentatieanalyse;
5. Herformuleren van deze stellingen in de zin van 'als-dan-stellingen' (of gelijksoortige stellingen) en een overzicht maken van de (hoofdzakelijk causale) verbanden. Dit betreft een model van de beleidstheorie;
6. Evalueren van de validiteit van de beleidstheorie door te kijken naar de logische samenhang van de reeks stellingen; de empirische inhoud van de stellingen (de mate waarin de theorie en in het bijzonder de veronderstelde uitwerking van de gedragsmechanismen wordt ondersteund door resultaten uit onderzoek) en de mate waarin de theorie zich richt op variabelen die veranderbaar zijn.

35 Op deze manier wordt inzicht verkregen in de veronderstelde werking van het beleidsprogramma: wat zijn de veranderingen die activiteiten van het programma teweeg zouden moeten brengen? Is het aannemelijk dat deze veranderingen afname van huiselijk geweld veroorzaken? Zijn er nog (on)verwachte neveneffecten? Hoewel het in de policy scientific approach niet expliciet wordt genoemd, is onderdeel van de laatste stap ook het benoemen van hiaten in de gereconstrueerde beleidstheorie.

36 Voor de reconstructie van de beleidstheorie dienen de beleidsdocumenten als basis, maar aanvullend moeten ook andere bronnen worden aangesproken. Door middel van semi-

gestructureerde interviews met degenen die betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van het beleidsprogramma worden de mechanismen die aan de beleidstheorie ten grondslag liggen als het ware 'uit de hoofden van de beleidsmakers gehaald' en nader geëxpliciteerd.

37 Van alle verzamelde mechanismen bij elkaar is een (doelen)boom opgesteld. Hierin grijpen maatregelen in op een bepaalde oorzaak-gevolgrelatie of keten(s) van oorzaak-gevolgrelaties. De (beleids)werkelijkheid is zo goed en zuiver mogelijk gereconstrueerd, zonder interpretatie door de onderzoekers. De reconstructie is opgesteld op basis van documentenstudie en semi-gestructureerde interviews en is getoetst bij de beleidsmakers. De beoordeling van de plausibiliteit van de onderliggende aannames is, op basis van een analyse van wetenschappelijk onderzoek, uitgevoerd door de onderzoekers.

2.1.1 Document- en literatuurstudie

38 De eerste stap in de beleidsreconstructie was het inventariseren en bestuderen van de beleidsnota's, waarin het landelijk beleid sinds 2002 is beschreven door de betrokken ministeries van (Veiligheid en) Justitie⁴, VWS en OCW (zie literatuurlijst). Deze zijn gevonden via openbare bronnen en de geïnterviewde beleidsmedewerkers.

39 De wetenschappelijke literatuur is gezocht via google scholar in onder andere de databases Pubmed, Sagepub, Science Direct, SpringerLink en Blackwell Synergy. Daarnaast is specifiek gezocht op enkele websites (www.wodc.nl; www.campbellcollaboration.org, www.huiselijkgeweld.nl, www.huisverbod.nl, <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds>, www.justice.gc.ca). Zoektermen waren: domestic violence, partner abuse, child abuse, elder abuse, huiselijk geweld, geweld, geweld in de privésfeer, mishandeling, achter de voordeur, intergenerationele overdracht, genderspecifiek, huisverbod, in combinatie met review, meta-analysis, mechanism, what works, preventie, signalering, interventie, effectiviteit, evaluatie.

40 De literatuurstudie was gericht op de hoofdvragen en hoofdthema's van het beleid. Met name is gezocht naar literatuur over werkzame mechanismen in het voorkomen van huiselijk geweld. Allereerst is steeds gezocht naar meta-analyses, reviews of proefschriften over deze onderwerpen. Wanneer die niet beschikbaar waren is naar specifieke studies gezocht. Het toespitsen op overzichtsstudies was nodig omdat het binnen de beschikbare onderzoeksperiode niet mogelijk was om uitgebreide literatuurstudies te verrichten naar alle verschillende deelgebieden van het beleid (de psychologie, bestuurskunde, communicatiewetenschappen, gezondheidsvoorlichting et cetera.). Er is gezocht naar literatuur tussen 2000 en maart 2011, maar wanneer belangrijke reviews voor 2000 zijn verschenen zijn die meegenomen. Omdat de beschikbare onderzoeksliteratuur op het meest algemene niveau beperkt is (bijvoorbeeld evaluaties van beleid) is ook gezocht naar specifiekere publicaties (over bijvoorbeeld een specifieke interventie). Het type literatuur waarnaar verwezen wordt verschilt dus.

⁴ In dit rapport spreken we verder van het ministerie van Justitie (en niet de recente naam ministerie van Veiligheid en Justitie) omdat dit de naam was van het ministerie ten tijde van het beleid dat we evalueren.

41 Er werd niet alleen gezocht naar literatuur die mogelijk onderbouwing kon geven voor de in Nederland gekozen maatregelen en de onderbouwing daarvan, maar ook naar literatuur die juist zou kunnen duiden op maatregelen die in het Nederlandse beleid niet zijn getroffen. Met andere woorden: er is zowel gezocht naar onderbouwing van de beleidstheorie als naar tegenargumenten en witte vlekken.

2.1.2 Interviews

42 Voor de reconstructie hebben de beschikbare beleidsdocumenten (zie bijlage A) gediend als uitgangspunt. In de documenten is echter niet altijd beschreven waarom bepaalde maatregelen gekozen zijn om een bepaald doel te bereiken. De beleidsdocumenten zijn minder expliciet over de aannames over de werkzame mechanismen. Om deze veronderstelde werkzame mechanismen in kaart te brengen zijn interviews gehouden met de beleidsmakers van ministeries die betrokken waren bij het ontwikkelen van beleid, en van organisaties die nauw betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid, zoals de politie, het OM en Movisie (zie tabel 1 voor een overzicht van geïnterviewde organisaties). De eerste namen van specifieke respondenten binnen de organisaties zijn verkregen door de auteurs van de relevante beleidsstukken te benaderen. Via hen zijn met de sneeuwbalmethode de meest geschikte respondenten bij de overige organisaties geselecteerd.

2.1.3 Groepsbijeenkomst

43 De bevindingen van de onderzoekers zijn vervolgens in een groepsbijeenkomst aan de geïnterviewden voorgelegd en getoetst op juistheid. Het gaat er immers om dat de beleidsreconstructie 'klopt' volgens degenen die het beleid hebben opgesteld. In de meeste gevallen was er overeenstemming tussen de aanwezigen bij de groepsbijeenkomst over de onderliggende aannames van het beleid, zoals geformuleerd in dit rapport. In de enkele gevallen waarin een beleidsmaker de mening (of herinnering) van de groep niet deelde is gekozen om de meest gedeelde mening te volgen.

2.1.4 Analyse en rapportage

44 Voor de analyse en rapportage is de informatie uit de verschillende bronnen (interviews, beleidsdocumenten, onderzoeksliteratuur en groepsbespreking) gebruikt. De *reconstructie* van het beleid (hoofdstuk 3) is gebaseerd op de beleidsdocumenten en informatie uit de interviews. Voor de *analyse* van het beleid (hoofdstuk 4) is gebruikgemaakt van de onderzoeksliteratuur. De geïnterviewde beleidsmakers hebben de mogelijkheid gekregen om feitelijke onjuistheden in hoofdstuk 3 aan ons te laten weten. Voor zover dat gebeurde en voor zover deze niet strijdig waren met de meningen van de andere beleidsmakers of de documenten, zijn deze verwerkt.

2.2 Synthese evaluatieonderzoeken en analyse doelbereiking

45 Het is nog te vroeg om resultaten op het finale doel (verminderen van ernst en omvang van huiselijk geweld) te verwachten. Immers, belangrijke beleidsonderdelen zoals de Wet tijdelijk huisverbod zijn nog pas kort in werking. Wel kan worden nagegaan in hoeverre tussendoelen zijn

gerealiseerd en of de veronderstelde mechanismen in het beleid werkzaam zijn. Nagegaan kan worden of naast mogelijke resultaten op het institutionele niveau (denk aan systeemmaatregelen, bedoeld om processen beter te laten lopen), ook (al) resultaten op het begunstigen niveau (het niveau van slachtoffers en daders, denk bijvoorbeeld aan meldings- en aangiftebereidheid) zijn bereikt.

46 We hanteren in de uitwerking van de resultaten het volgende onderscheid:

1. Resultaten op institutioneel niveau: input;
2. De manier waarop maatregelen tot resultaten leiden: throughput (of 'werking');
3. Resultaten op begunstigeniveau: output.

47 Is het resultaat (of de aard en richting van de impact) in de praktijk zoals verwacht volgens de theorie, dan mogen we aannemen dat het programma hiervoor mede verantwoordelijk was. Tevens kan worden ingeschat welke onderdelen van het programma zullen bijdragen - en op welke wijze - aan het finale doel: het verminderen van de ernst en omvang van huiselijk geweld.

2.2.1 Document- en literatuurstudie

48 Als uitgangspunt voor de literatuursearch is de website www.huiselijkgeweld.nl gebruikt. Op deze website staat een uitgebreid overzicht van publicaties omtrent huiselijk geweld en maatregelen om huiselijk geweld te stoppen. Deze publicaties zijn in een longlist opgenomen. Tevens zijn op deze website nieuwsitems te vinden die naar publicaties leiden. Een voorbeeld is een item over de conferentie 'leren signaleren', waar doorverwezen wordt naar verslagen van de conferentie, die weer literatuurverwijzingen bevat. Deze titels zijn ook in de longlist opgenomen. Vanuit de op bovenstaande wijze verkregen publicaties is bij recente studies (2010 en 2011) via de sneeuwbalmethodede naar aanvullende titels gezocht.

49 Selectiecriteria voor literatuurstudies variëren in mate van 'strengheid'. Het is gebruikelijk in meta-evaluaties om vooral te selecteren op 'interne validiteit' van studies. Interne validiteit staat voor de mate van betrouwbaarheid waarmee in het onderzoek effecten aan een interventie kunnen worden toegeschreven. Er bestaat een schaal voor de interne validiteit, de zogenaamde Maryland Scientific Method Scale (MSMS). Het is echter voor dit onderzoek geen geschikte aanpak om enkel op basis van interne validiteit te selecteren. Ten eerste scoren de meeste gevonden onderzoeken niet erg hoog op deze schaal, waardoor er nauwelijks geschikte onderzoeken zouden overblijven. Ten tweede zijn wij niet alleen op zoek naar de effectiviteit van maatregelen en interventies (waarvoor interne validiteit van groter belang is), maar ook naar inzichten over de mate waarin maatregelen zijn uitgevoerd en de manier waarop. Voor deze kennis zijn ook kwalitatieve en beschrijvende studies bruikbaar, die laag scoren op de MSMS. Om deze redenen hebben wij voor onderstaande alternatieve aanpak gekozen.

50 De selectie van de titels voor de longlist hebben wij op basis van de titel gemaakt. Criterium was dat het stuk over maatregelen tegen huiselijk geweld moest gaan. In deze fase is theoretisch onderzoek over huiselijk geweld immers niet meer relevant, het gaat om literatuur waar de werking van het beleid uit moet kunnen blijken. Wel zijn ook titels opgenomen die over de aard en omvang

van huiselijk geweld gaan, aangezien ontwikkelingen op dit gebied relevant zijn voor de werking van het beleid.

51 De volgende stap is om van de longlist te komen tot een selectie van studies die relevant zijn en van voldoende kwaliteit om betrouwbare uitspraken op te baseren. De relevantie voor het huidige onderzoek is bepaald aan de hand van de titel, inhoudsopgave en waar van toepassing samenvatting. Daarbij was het criterium dat de studie betrekking heeft op een maatregel, project of initiatief tegen huiselijk geweld. Zowel empirische studies als meta-evaluaties konden gebruikt worden. Scripties, stageverslagen en informatiebrochures zijn niet in deze selectie meegenomen. Bij de selectie op kwaliteit is alleen uitgegaan van de onderzoekskwaliteit, dat wil zeggen of een gedegen onderzoek is opgezet met duidelijke onderzoeksverantwoording en transparante analyses (gebaseerd op gepresenteerd onderzoeksmateriaal). De resulterende literatuurlijst (zie bijlage C) is gebruikt voor de evaluatie van het beleid.

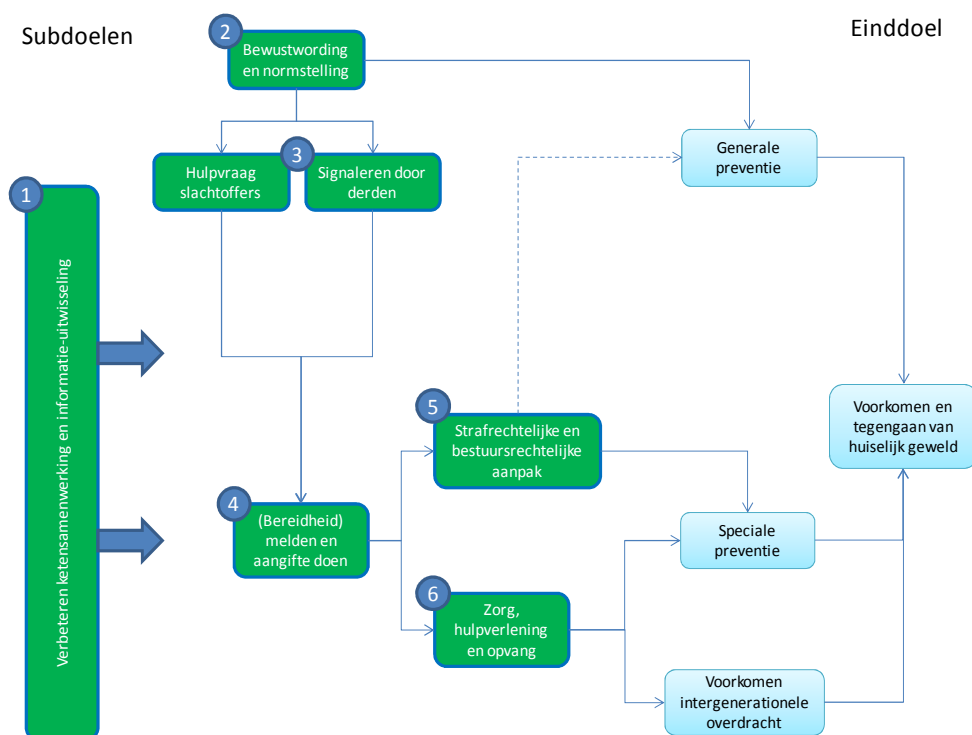
52 De documenten zijn samengevat en vervolgens zijn de samenvattingen gerubriceerd op indicator waar de publicatie inzicht in verschaft en op het type inzicht dat het genereert (op input, throughput of output). Tevens zijn de titels ingedeeld in een hoog midden of laag categorie op basis van representativiteit en kwaliteit van het onderzoek. Met behulp van deze tabel was per indicator een gestructureerd overzicht van de beschikbare kennis uit evaluatieonderzoek beschikbaar.

3. Beleidsreconstructie

53 In dit hoofdstuk wordt de beleidsreconstructie weergegeven. Dit betreft een feitelijke weergave van het beleid, de getroffen maatregelen en de redenen voor de gemaakte keuzes, nog zonder beoordeling van de inhoud ervan. Dat laatste komt in het volgende hoofdstuk aan bod. Vanaf paragraaf 3.3 worden de maatregelen van het beleid besproken. In bijlage B worden de maatregelen in een tijdslijn weergegeven, zodat ook ontwikkelingen in de tijd duidelijk worden. De maatregelen in de tekst komen niet 1 op 1 overeen met de genoemde maatregelen in de tijdlijn. De reden hiervoor is dat sommige maatregelen vallen onder een set aan maatregelen die op een hoger aggregatieniveau in de tijdlijn wordt genoemd.

3.1 Overzicht beleidsreconstructie (doelenboom)

54 In figuur 3 is het beleid samengevat in een 'doelenboom' op hoofdlijnen. De belangrijkste subdoelen en het einddoel van het beleid zijn weergegeven. In het vervolg van het document worden de concrete maatregelen benoemd waarmee in het beleid de genoemde subdoelen nagestreefd worden (bijvoorbeeld: bewustwording en normstelling wordt nagestreefd met publiekscampagnes). Ook zijn maatregelen vaak bedoeld om noodzakelijke voorwaarden in te vullen om bepaalde causale relaties te laten werken (aanpak en hulpverlening plegers leidt bijvoorbeeld alleen tot speciale preventie als er effectieve (zorg)interventies beschikbaar zijn).



Doelenboom beleidsreconstructie aanpak Huiselijk Geweld, 2002-2011

55 In de verdere tekst van dit hoofdstuk wordt figuur 3 toegelicht. Eerst wordt het beleid globaal samengevat, daarna worden de verschillende onderdelen beschreven. Per subdoel wordt ten eerste beschreven op welke aannames het beleid is gebaseerd. Dit wordt in de tekst ook

samengevat in 'als-dan-stellingen' die cursief zijn weergegeven: *'Als x wordt gedaan, dan zal y worden bereikt'*. Vervolgens wordt beschreven welke maatregelen zijn en worden ingezet om het subdoel te bereiken. In bijlage A zijn de geraadpleegde beleidsdocumenten en gehouden interviews weergegeven. In bijlage B is de tijdslijn opgenomen waarin de maatregelen (vetgedrukt weergegeven in de tekst van dit hoofdstuk) met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld zijn opgesomd.

56 Om voor de lezer duidelijker te maken waar de informatie vooral is verkregen, is in tabel 1 weergegeven welke focus de verschillende geïnterviewde organisaties hebben⁵. De accenten in de interviews komen voort uit de focus die verschillende ministeries en organisaties hebben op verschillende onderdelen van het beleidsprogramma.

Organisatie die in het interview werd vertegenwoordigd ⁶	Focus in het beleid
Ministerie van Justitie	<ul style="list-style-type: none"> • Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling • Bewustwording en normstelling • Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden • (Bereidheid) melden en aangifte doen • Strafrechtelijke aanpak • Zorg, hulpverlening en opvang
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	<ul style="list-style-type: none"> • Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling • Bewustwording en normstelling • Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden • (Bereidheid) melden en aangifte doen • Zorg, hulpverlening en opvang
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	<ul style="list-style-type: none"> • Bewustwording en normstelling • Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden • (Bereidheid) melden en aangifte doen
Openbaar Ministerie	<ul style="list-style-type: none"> • Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling • Bewustwording en normstelling • Strafrechtelijke aanpak

⁵ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is niet geïnterviewd. Dit ministerie is alleen bij de implementatie van de Wet tijdelijk huisverbod betrokken geweest, en heeft verder niet bijgedragen aan het beleidsprogramma.

⁶ De namen en functies van geïnterviewden zijn opgenomen in bijlage A. Het betreft voornamelijk beleidsmedewerkers van de ministeries die het landelijk beleid hebben vormgegeven. Daarnaast zijn er ook enkele (beleids)medewerkers van veldorganisaties geïnterviewd omdat zij dicht waren betrokken bij de ontwikkeling van het landelijk beleid. De uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld Steunpunten huiselijk geweld) zijn niet geïnterviewd omdat het onderzoek zich echt richtte op het beleid. Omdat het onderzoek het landelijk beleid betrof geen vertegenwoordigers van gemeenten zijn geïnterviewd.

Organisatie die in het interview werd vertegenwoordigd ⁶	Focus in het beleid
Politie	<ul style="list-style-type: none"> • Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling • Bewustwording en normstelling • Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden • (Bereidheid) melden en aangifte doen • Strafrechtelijke aanpak
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling • Strafrechtelijke aanpak • Zorg, hulpverlening en aanpak
Movisie	<ul style="list-style-type: none"> • Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling • Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden • (Bereidheid) melden en aangifte doen • Zorg, hulpverlening en opvang
Federatie Opvang	<ul style="list-style-type: none"> • Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling • Zorg, hulpverlening en opvang

Tabel 1: Overzicht van geïnterviewde organisaties en de focus die ze hebben in het beleid tegen huiselijk geweld.

3.2 Beschrijving beleidsreconstructie - globaal

⁵⁷ In de bijlage is een overzicht van alle maatregelen opgenomen. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de maatregelen ook per subdoel weergegeven.

⁵⁸ Aanleiding voor de start van het landelijk beleidsprogramma Huiselijk Geweld was dat uit onderzoek (Römkens, 1990; Intomart, 1997) bleek dat huiselijk geweld veel vaker voorkwam dan gedacht. Dit, in combinatie met het manifest 'Stop huiselijk geweld' dat aan de Tweede Kamer werd aangeboden (PvdA, 9 mei 2000), leidde ertoe dat landelijk beleid werd geïnitieerd (Project voorkomen en bestrijden 'huiselijk geweld', 2001; Privé Geweld, Publieke zaak, 2002). Zoals de titel van het landelijke beleid aangeeft, werd huiselijk geweld in de nieuwe aanpak als een maatschappelijk probleem gedefinieerd, ook al vindt het plaats 'achter de voordeur'. Dit was een duidelijke breuk met de periode daarvoor. Huiselijk geweld werd toen immers vooral als een relatieprobleem beschouwd, waar de overheid geen rol of verantwoordelijkheid had in het oplossen van dit probleem. In gevallen waar het geweld echt uit de hand liep was de vrouwenopvang beschikbaar, maar verder gingen de voorzieningen vrijwel niet. In de nieuwe aanpak werd huiselijk geweld door de overheid als onacceptabel gedefinieerd, ontstond er betrokkenheid van ministeries en organisaties en werd een samenhangende aanpak van het probleem beoogd. Geweld tegen vrouwen (waar het destijds om ging) zou niet langer een privézaak moeten zijn, de overheid zou zich hier ook mee moeten bemoeien. Voor de start van het landelijk beleid was er al aandacht voor de toegang tot hulpverlening voor slachtoffers, maar nu kreeg deze aandacht de vorm van een meer gecoördineerde aanpak, met meer nadruk op veiligheid en normstelling.

59 Het landelijke beleid werd interdepartementaal neergezet met het ministerie van Justitie in een coördinerende rol. Dit laatste was van belang omdat het inzicht was ontstaan dat huiselijk geweld ook een veiligheidsonderwerp zou moeten zijn, met betrokkenheid van Justitie, Openbaar Ministerie en politie. Het landelijke beleid bracht andere ministeries (VWS, OCW, BZK) en (veld)organisaties (vrouwenopvang/federatie opvang, politie, OM, ZM, Movisie/TransAct, VNG, jeugdzorg, reclassering, GGZ) bijeen. Het beleid was er ook op gericht de infrastructuur te creëren voor een effectieve aanpak van huiselijk geweld: het landelijk faciliteren en stimuleren van ketensamenwerking op lokaal en regionaal niveau. In deze lokale/regionale samenwerking kregen (centrum)gemeenten een regierol (Privé Geweld, Publieke Zaak, 2002).

60 Het landelijk beleid is in verschillende stappen ontwikkeld. De eerste stappen die werden gezet waren het zichtbaar maken van de omvang van het probleem (bij slachtoffers, daders, professionals en de politiek) en duidelijk maken dat huiselijk geweld niet wordt getolereerd: de normstelling. In eerste instantie zou dit moeten leiden tot een toename van het aantal meldingen en aangiften. Nadat een effectief hulp- en sanctieaanbod beschikbaar zou zijn en ingezet kon worden, zou in tweede instantie de omvang en ernst van huiselijk geweld verminderen. Na een aantal jaren is het beleid voortgezet in de nota 'Plan van Aanpak Huiselijk Geweld - de volgende fase' verbreed (door bijvoorbeeld ook meer aandacht te geven aan de onderwerpen kinderen als getuige van huiselijk geweld, ouderenmishandeling en eengerelateerd geweld) en verdiept (door bijvoorbeeld de kwaliteit van de opvang en interventies te verbeteren en door nieuwe wetgeving, bijvoorbeeld de Wet tijdelijk huisverbod). Deze weg werd ingeslagen omdat het eerste beleidsprogramma weliswaar een hoop in gang had gezet, maar nog niet zo veel concrete aanpak was ontwikkeld. Het voornaamste verschil tussen Privé Geweld, Publieke Zaak en het plan van aanpak is dan ook dat er in de laatste nota meer concreet naar een aanpak wordt toegewerkt, terwijl in Privé Geweld, Publieke Zaak meer een infrastructuur van organisaties wordt gecreëerd die nodig is om een aanpak te kunnen ontwikkelen.

61 De volgende onderliggende aannames liggen ten grondslag aan het beleid als geheel: *om huiselijk geweld te kunnen bestrijden is het nodig dat burgers zich ervan bewust zijn dat huiselijk geweld normoverschrijdend is en dat het een veel voorkomend probleem is. Pas als dat het geval is en als tegelijkertijd een passend hulpaanbod ontwikkeld is, zullen slachtoffers (eerder) hulp zoeken, zullen derden vaker gevallen van huiselijk geweld signaleren en melden en zullen er meer aangiftes worden gedaan, waardoor eerder hulp kan worden verleend en sancties sneller kunnen worden ingezet. Uiteindelijk zal de omvang van huiselijk geweld door deze aanpak verminderen. Een dergelijke aanpak kan alleen worden gedaan door multidisciplinaire en multisectorale samenwerking van professionals, onder regie van de (landelijke, regionale en lokale) overheid.*

62 Naast een groot aantal concrete maatregelen is het doen van onderzoek een belangrijk onderdeel van het beleid geweest. Onderzoek diende enerzijds om een gevoel van urgentie te creëren. Dit werd gedaan met de aard en omvang studies. Anderzijds was er weinig bekend over oorzaken en effectieve aanpak van huiselijk geweld. Met onderzoek werd getracht de ontbrekende kennis te vergaren om het beleid mee aan te scherpen en te verbeteren.

3.3 Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

3.3.1 *Beleidstheorie ketensamenwerking en informatie-uitwisseling*

63 Een van de belangrijke uitgangspunten van het beleid is dat het probleem van huiselijk geweld alleen effectief kan worden aangepakt als de landelijke overheid, gemeenten en verschillende betrokken organisaties (met name politie, OM, hulpverlening, opvang en reclassering) effectief samenwerken. Geen van deze organisaties is, zo werd aangenomen, op zichzelf in staat een duurzame oplossing voor huiselijk geweld te bieden. Ketensamenwerking werd een van de eerste subdoelen van het beleid om het einddoel, vermindering van ernst en omvang van huiselijk geweld, te bereiken⁷. De aanname van het beleid was dat het complexe probleem van huiselijk geweld effectief kan worden aangepakt als verschillende organisaties als een keten samenwerken. Het signaleren van en interveniëren bij het voorkomen van huiselijk geweld kent verschillende facetten waarbij doorverwijzing naar de juiste instanties van groot belang is. Enerzijds zullen activiteiten parallel lopen (bijvoorbeeld een strafrechtelijk en hulpverleningstraject), waarbij afstemming en informatie-uitwisseling tussen de organisaties noodzakelijk is, anderzijds zijn er situaties waarin verschillende organisaties een gezamenlijke (systeem)aanpak verzorgen (bijvoorbeeld ambulante zorg, jeugdzorg en vrouwenopvang samen in één aanpak). In dat laatste geval moet er intensieve samenwerking zijn en een gedeelde visie. Het wordt verondersteld dat de benodigde mate van samenwerking alleen bereikt kan worden wanneer in een keten wordt samengewerkt. In de loop der tijd zijn accenten in het beleid verschoven, bijvoorbeeld van gericht op het slachtoffer naar gericht op het systeem.

64 Er werd verondersteld dat het voor een goede ketensamenwerking essentieel is dat organisaties elkaar snel weten te vinden om bij huiselijk geweld te interveniëren, dat informatie snel gedeeld kan worden tussen organisaties en dat er een gedeelde visie bestaat waardoor een gecoördineerde aanpak mogelijk is.

65 De regie over de aanpak van huiselijk geweld werd bij de gemeenten gelegd. De regierol bevatte alle elementen van informatie, organisatie, uitvoering en evaluatie/verantwoording (model-handelingsprotocol, 2002). Op lokaal niveau moesten gemeenten ervoor zorgen dat de ketensamenwerking vorm kreeg. De gemeente was hiervoor de meest geschikte partij vanwege de neutrale positie en de aansturingrelaties die bestaan met een deel van de organisaties die bij de aanpak zijn betrokken. In het bijzonder geldt dat voor de 35 centrumgemeenten voor de vrouwenopvang. Deze verantwoordelijkheid van (centrum)gemeente voor huiselijk geweld en vrouwenopvang is later vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

⁷ Ketensamenwerking zou ook als middel gezien kunnen worden in plaats van als subdoel. Echter, door de beleidsambtenaren werd ketensamenwerking als doel gezien dat bereikt zou moeten worden voordat verder gewerkt kon worden aan het verminderen van huiselijk geweld.

3.3.2 Maatregelen ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

66 De maatregelen die voor dit onderdeel zijn getroffen zijn weergegeven in onderstaand overzicht en worden daarna toegelicht. Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt beschreven naar de beleidsdocumenten waaruit ze afkomstig zijn (Privé Geweld, Publieke Zaak en Plan van aanpak, De volgende fase, alsmede voortgangsnota's). De vermelde jaartallen zijn afkomstig uit deze documenten. Uit de interviews bleek soms dat beleidsmakers zich andere jaren herinnerden of dat de invoering van maatregelen verschillende jaren in beslag nam waardoor het precieze jaartal niet duidelijk was. Voor de eenduidigheid is vastgehouden aan de jaartallen uit de oorspronkelijke nota's. In de bijlage is een overzicht van alle maatregelen samen opgenomen.

67 Om de ketensamenwerking inzake huiselijk geweld te bevorderen is een aantal maatregelen getroffen. Er werd begonnen met het opbouwen van een **operationeel netwerk** van landelijke ketenorganisaties. Vervolgens is op landelijk niveau een **strategisch overleg** in het leven geroepen met daarin vertegenwoordigers van de belangrijkste landelijke partijen en Transact (later Movisie) werd gevraagd om de keten te ondersteunen bij de aanpak van huiselijk geweld. Het idee hierachter was dat door de betrokkenheid op hoog niveau besluiten over samenwerking snel konden worden genomen. Al snel werd ook het **programma Huiselijk geweld en de politietaak gestart**. Hierin verankert de politie door middel van protocollen en opleidingen een goede omgang van de politie met huiselijk geweld.

68 In een **model-handelingsprotocol** werd beschreven hoe de ketenorganisaties samenwerken bij signalering van een geval van huiselijk geweld en werd de rol van iedere organisatie gedefinieerd. Hiermee was het de bedoeling dat de juiste organisaties worden betrokken en dat hulpverlening snel op gang komt na een gemeld incident. Hiertoe diende ook de **beschrijving van het dienstenaanbod** van de hulpverlening en de vrouwenopvang.

69 Registratie en uitwisseling van informatie over casussen werd als een vereiste gezien voor de samenwerking en bevordert de snelheid van handelen. Gewerkt is aan **uniforme registratie** van het fenomeen huiselijk geweld door de ketenpartners, zoals het kunnen onderscheiden van huiselijk geweldzaken in het geheel van geweldszaken. Met het uniformeren van de registratie van huiselijk geweld kon naar verwachting beter worden samengewerkt in de keten. Er werd beoogd de informatie-uitwisseling te stimuleren en te faciliteren door ontwikkeling van een **informatieknooppunt huiselijk geweld**. Dit was bedoeld als een elektronisch systeem voor uitwisseling van informatie (met inachtneming van geldende privacywetgeving) tussen ketenpartners. Tevens werd beoogd blokkades tegen het uitwisselen van informatie weg te nemen, door studies te laten verrichten rond 'samenwerking en beroepsgeheim'. Ook is de **website www.huiselijkgeweld.nl** in het leven geroepen. Op deze website werd alle informatie over de aanpak van huiselijk geweld samengebracht.

70 De **lokale regie** over de aanpak werd bij de gemeenten gelegd. Ter ondersteuning van deze regierol is een subsidie verleend voor een ondersteuningsprogramma. Belangrijke producten van dit programma waren een **handreiking voor gemeenten ('Bouwstenen voor de aanpak van huiselijk geweld')** een **website, helpdesk en trainingen**. In deze documenten werden suggesties

gedaan voor de invulling van de regierol: welke partijen moeten worden betrokken, wat moet worden afgestemd, aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan, enzovoort. Belangrijk onderdeel van de regierol van de gemeente is ook het bij elkaar brengen in **samenwerkingsverbanden** van ketenpartners op tactisch en operationeel niveau. Voor het opzetten van deze verbanden door gemeenten is subsidie beschikbaar gesteld.

71 Om gemeenten te helpen bij de aanpak van huiselijk geweld is een **landelijke modelaanpak** ontwikkeld. Deze modelaanpak bestaat uit acht verschillende elementen die nader moeten worden ingevuld.

72 De samenwerking tussen organisaties werd bevorderd doordat **Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld (tegenwoordig 'Steunpunten Huiselijk Geweld', SHG's)** zijn opgezet die als frontoffice voor de hulpverlening dienen. Dit betekent dat de SHG's de hulpvraag in eerste instantie binnenkrijgen en vervolgens doorverwijzen naar andere instanties. Hiermee vormen de SHG's op operationeel niveau een belangrijke schakel die de ketensamenwerking mogelijk maakt. Door de jaren heen is geld beschikbaar gesteld om de kwaliteit van het werk van de SHG's te verbeteren en zijn projecten gestart als visieontwikkeling, beschrijving van werkprocessen, werkdocumenten, verbetering informatievoorziening, ondersteuning van centrumgemeenten door SHG's en verbetering coördinatie en communicatie. Bij een strafrechtelijk traject werden de samenwerkingsverbanden versterkt door gevallen van huiselijk geweld altijd in te brengen in **casusoverleggen, die worden gevoerd binnen de veiligheidshuizen (sinds 2009) of andere kaders (bijvoorbeeld bij de GGD)**.

73 Speciaal voor kindermishandeling is '**kindspoor**' ontwikkeld en aangeboden als mogelijke werkwijze voor ketenpartners (niet landelijk ingevoerd). Kindspoor is een samenhangend geheel van protocollen en samenwerkingsafspraken tussen organisaties in gevallen waar kinderen slachtoffer of getuige zijn van huiselijk geweld. Dit met het doel de schadelijke gevolgen van huiselijk geweld voor kinderen te minimaliseren door snel en afdoende in te grijpen. Hierdoor zou ook de intergenerationele overdracht van huiselijk geweld af moeten nemen.

3.4 Bewustwording en normstelling

3.4.1 *Beleidstheorie bewustwording en normstelling*

74 Het landelijk beleid was voor een belangrijk deel, en met name in de eerste jaren na de nota van 2002, gericht op het creëren van randvoorwaarden die nodig waren om huiselijk geweld daadwerkelijk te kunnen aanpakken. Het landelijk beleid richtte zich vanaf 2002, zoals hiervoor al werd beschreven, als eerste op samenwerking van de verschillende organisaties, en op bewustwording. Aangenomen werd dat meer bewustwording zou leiden tot meer signalering en meldingen van huiselijk geweld, waarna hulpverlening zou kunnen worden aangeboden. Bewustwording werd als doel geformuleerd in 2002, maar is een doel gebleven, ook in meer recente beleidsplannen.

Beoogd werd duidelijk te maken dat huiselijk geweld onacceptabel is, om zo de bewustwording en hulpvraag van slachtoffers en het melden van huiselijk geweld (door derden) te vergroten. De

coördinerende rol van het ministerie van Justitie zou volgens de beleidsmakers op het punt van normstelling ondersteunend werken.

75 De onderliggende aanname daarbij was: *om huiselijk geweld te kunnen bestrijden is het nodig dat de maatschappij (in het algemeen, en ouders en slachtoffers en professionals in het bijzonder) zich er bewust van is dat huiselijk geweld normoverschrijdend is. Als mensen zich hiervan bewust zijn én als ze bekend zijn met mogelijkheden om hulp te krijgen, dan zullen ze eerder geneigd zijn met hun eigen of andermans problemen naar buiten te treden.*

76 Ook kwam er meer aandacht voor generale preventie van huiselijk geweld onder de aanname: *Als jongeren vroegtijdig bewust worden gemaakt van manieren om geweldloos met elkaar om te gaan in relaties, en hun kennis en vaardigheden op dat gebied worden vergroot, dan wordt de kans op huiselijk geweld op de langere termijn verkleind.* Daarnaast werd van normstelling een (generaal) preventieve werking verwacht. De aanname was: *als duidelijk is dat huiselijk geweld niet acceptabel is en bestraft wordt, zullen relaties zich minder snel in een gewelddadige spiraal bewegen.*

3.4.2 Maatregelen bewustwording en normstelling

Bewustwording

77 Om het doel te bereiken dat er een maatschappelijk geaccepteerde norm zou ontstaan dat huiselijk geweld onacceptabel is, meer dan op dat moment het geval was, zijn herhaaldelijk **publiekscampagnes** ingezet. Vanaf 2007 wordt jaarlijks een landelijke publiekscampagne gepresenteerd in verschillende landelijke media. De publiekscampagne is erop gericht om bij het brede publiek (en in één geval ook specifiek voor ouders) de norm aan te geven ten aanzien van huiselijk geweld en de ernst van huiselijk geweld te benadrukken. Daarnaast wordt aangegeven waar men voor hulp terecht kan. In 2005 en 2006 was al aandacht gegeven aan ouderenmishandeling in de vorm van informatiecampagnes van de landelijke overheid aan gemeenten. Sinds 2008 bestaat het Platform Ouderenmishandeling.

78 Bovengenoemde campagnes zijn pas begonnen op het moment dat ook landelijk een passend zorgaanbod beschikbaar was (vanaf 2007). Naast landelijke campagnes die voor een beperkte tijd plaatsvinden zijn er ook lokale campagnes die door gemeentes worden geïnitieerd. Deze werden al eerder uitgevoerd dan de landelijke campagnes. Om **lokale/regionale publiekscampagnes** te stimuleren werd een **toolkit** ontwikkeld waarin het voorlichtingsmateriaal was afgestemd op het niveau waarop het hulpverleningsaanbod in de regio zich bevindt. De toolkit is inmiddels vervangen door het **digitale materiaal** van de landelijke publiekscampagne.

79 Naast campagnes werden op kleine schaal **groepsdiscussies** georganiseerd voor met name allochtone Nederlanders, onder de titel 'praten doet geen pijn'. Hiermee werd beoogd huiselijk geweld bespreekbaar maken onder Surinamers, Turken, Marokkanen, Antillianen en Arubanen.

80 Ten slotte is **onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld** (Van Dijk en Oppenhuis, 2002) in allochtone kring uitgevoerd. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn op grote schaal besprekingen gevoerd met minderhedenorganisaties en sleutelfiguren.

81 Gekoppeld aan bewustwording en normstelling zijn **weerbaarheidstrainingen** ontwikkeld op basis van reeds bestaande subsidieregelingen. Met het vergroten van de weerbaarheid werd verwacht dat potentiële slachtoffers effectief leren reageren op grensoverschrijdend gedrag. Een grotere weerbaarheid zou machtsmisbruik of geweldservaringen voorkomen. De ontwikkelde weerbaarheidstrainingen richtten zich op verschillende doelgroepen. De belangrijkste invulling van het verhogen van weerbaarheid van jongeren was de subsidiëring van **'Marietje Kessels'-projecten**. Dit betrof een methode voor het verhogen van de mentale en fysieke weerbaarheid van leerlingen van de groepen 7 en 8 van het (speciale) basisonderwijs. In 2001 hadden 4500 kinderen het 'Marietje Kessels'-programma gevolgd (Dijkstra, 2001); er zijn geen recente landelijke registraties, wel kan het programma tegenwoordig in het hele land gevolgd worden. Zo moest worden voorkomen dat zij slachtoffer worden van machtsmisbruik. Voor volwassenen werd er een **brochure** ontwikkeld waarin werd aangegeven hoe zij hun eigen weerbaarheid kunnen vergroten.

82 In het kader van voorlichting aan jongeren is in 2008 gestart met het ontwikkelen van het **project Stay in Love**. Het project wordt op scholen uitgevoerd. Het doel van het project was het vergroten van kennis en bewustwording van jongeren over wat een 'gezonde' relatie is, het beïnvloeden van houding en gedrag van jongeren ten opzichte van relaties en het voorkómen dat relatieproblemen leiden tot relationeel geweld.

Normstelling

83 Ten slotte werd ook van de **strafrechtelijke aanpak** een normstellend karakter **verwacht**. Het **beleid** was er expliciet op gericht daders ter verantwoording te roepen en aan te pakken (zie de OM-aanwijzing huiselijk geweld). Hierbij werd benadrukt dat huiselijk geweld een strafbaar feit is en werd de strafmaat verhoogd. Ook de wet die heeft geleid tot uitbreiding van het burgerlijk wetboek met het **recht op een geweldvrije opvoeding** had een normstellende werking. Deze maatregel had tot doel dat mensen zich voor de rechtbank op dit recht zouden beroepen. Vanaf 2005 is de politie huiselijk geweldincidenten gaan registreren met een eigen code; deze cijfers zijn vervolgens jaarlijks uitgebracht.

3.5 Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden

3.5.1 Beleidstheorie hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden

84 Verwacht werd dat normstelling in combinatie met toegankelijke en bij het publiek bekende hulpverlening ertoe zou leiden dat slachtoffers sneller hulp zouden zoeken. De aanname hier was: *als slachtoffers weten dat huiselijk geweld niet wordt getolereerd door de maatschappij en dat er hulpverlening beschikbaar is, dan zullen zij eerder een hulpvraag ontwikkelen en om hulp vragen.*

85 Naast het ontwikkelen van de hulpvraag was het beleid ook gericht op het verbeteren van het signaleren van huiselijk geweld door derden: mensen in de omgeving van slachtoffers en daders en juist ook professionals. Beroepsgroepen die (wetend of onwetend) vaak met huiselijk geweld te maken hebben zijn onder andere (huis-) artsen, leraren, politieagenten en maatschappelijk werkers. Verondersteld werd dat deze beroepsgroepen weinig kennis hadden van de signalen die huiselijk geweld herkenbaar maken en van de beste handelwijze wanneer een vermoeden van huiselijk geweld bestaat. Hierdoor blijft huiselijk geweld vaak onopgemerkt, terwijl het zich 'onder de neus' van professionals afspeelt. Doordat professionals bovendien niet weten hoe ze moeten handelen bij een vermoeden zouden er ook veel gevallen zijn waarin met de kennis over huiselijk geweld geen passende interventie wordt geboden. Kennis is als belangrijke factor vermeld voor het bevorderen van de signalering van huiselijk geweld. De bijpassende aanname is: *Als professionals meer weten over de signalen van huiselijk geweld, dan zullen zij het eerder herkennen.*

3.5.2 Maatregelen hulpvraag en signaleren door derden

86 De hulpvraag werd met name gestimuleerd in de **landelijke publiekscampagnes** en met **voorlichtingsmateriaal** bij onder andere huisartsen.

87 Om signalering te bevorderen werd **deskundigheidsbevordering** van professionals ingezet. Deskundigheidsbevordering bij professionals werd bewerkstelligd door aandacht voor het onderwerp in **beroepsopleidingen**. Bij de politie kwam er in de basisopleiding voor agenten aandacht voor huiselijk geweld. In 2005 zijn meer dan 30.000 politiemensen in de uitvoering bijgeschoold op huiselijk geweld. Bij overige beroepsopleidingen (onderwijspersoneel, verloskundigen, artsen, maatschappelijk werkers en dergelijke) werd ook beoogd om modules over huiselijk geweld in het curriculum op te nemen.

88 Rond het thema 'signaleren' is een **conferentie** georganiseerd met de titel 'Leren signaleren'. In de conferentie werd onderzocht welke competenties in het beroepsonderwijs moeten worden aangeleerd om professionals te equiperen voor het signaleren van huiselijk geweld. Dit is gevolgd door het '**Leren signaleren traject**' waarin wordt nagegaan hoe kerncompetenties met betrekking tot het signaleren van huiselijk geweld in het onderwijs kunnen worden opgenomen.

3.6 (Bereidheid) melden en aangifte doen

3.6.1 Beleidstheorie (bereidheid) melden en aangifte doen

89 Een melding is noodzakelijk om van buitenaf te kunnen interveniëren. Melding van huiselijk geweld zou gedaan moeten worden bij een hulpverlenende instantie (steunpunt of meldpunt kindermishandeling) of bij de politie. Ook kan bij de politie aangifte worden gedaan, waarna de politie dit altijd meldt aan de aangewezen hulpverlenende instantie. Niet alleen slachtoffers maar ook omstanders en professionals kunnen melding maken van huiselijk geweld of aangifte doen. Bij veel professionals bestond het idee dat er niets of weinig gedeeld mag worden met anderen vanwege het beroepsgeheim. Vaak waren er binnen de bestaande regelgeving echter wel degelijk mogelijkheden om naar buiten te treden met informatie. Het beleid was er op gericht om het doen

van meldingen en aangiftes te bevorderen, onder de aanname: pas als huiselijk geweld gemeld wordt en/of aangifte gedaan wordt, dan kunnen stappen worden gezet om te interveniëren.

90 Door een inventarisatie van mogelijkheden en onmogelijkheden van het beroepsgeheim werd beoogd medische beroepsgroepen meer bewust te maken van de mogelijkheden die ze hebben voor informatie-uitwisseling en daarmee het aantal meldingen door deze professionals te vergroten. De onderliggende aanname is: *Als het voor professionals helder is welke informatie gemeld mag worden aan anderen, en op welk moment, dan zullen ze vaker melding maken van huiselijk geweld.*

91 Binnen het landelijk beleid werd via de centrumgemeenten, de oprichting van (laagdrempelige) regionale steunpunten huiselijk geweld gesubsidieerd zodat zowel slachtoffers en daders als professionals zouden weten waar zij terecht zouden kunnen. Deze hadden als doel mensen door te verwijzen naar passende hulpverlening (en dus niet het doel zelf hulpverlening te bieden). De onderliggende aanname daarbij was: *Als er centrale meldpunten voor huiselijk geweld zijn, dan zullen slachtoffers en omstanders zich daar eerder melden en kunnen zij worden doorverwezen. En: als professionals meer weten over de interventiemogelijkheden bij huiselijk geweld, dan zullen zij eerder en beter doorverwijzen.*

92 Ook werd de hulpverlening aan slachtoffers gestimuleerd. In de beleidsbrief Beschermd en Weerbaar (2007) wordt vermeld dat in de periode 2008-2012 wordt ingezet op onmiddellijke en veilige opvang voor slachtoffers, en wordt geïnvesteerd in vroegtijdige, snelle en goede hulp aan slachtoffers, daders en kinderen.

3.6.2 Maatregelen (bereidheid) melden en aangifte doen

93 Er is een aantal maatregelen getroffen om het aantal aangiften en meldingen te vergroten, gericht op slachtoffers en op professionals.

Maatregelen gericht op het slachtoffer

94 Er zijn in alle 35 centrumgemeenten **Steunpunten Huiselijk Geweld** in het leven geroepen: de SHG's. Deze zijn regionaal georganiseerd (ondergebracht bij de GGD, het maatschappelijk werk of, de vrouwenopvang), die als frontoffice fungeren voor de hulpverlening. Men kan hier terecht voor informatie over of met een melding van huiselijk geweld.

95 Om ervoor te zorgen dat de doorverwijzing van de SHG's naar de juiste instantie(s) beter zou verlopen werd het project '**Landelijke ondersteuningsprogramma Kwaliteitsverbetering (A)SHG'en 2009-2012**' gesubsidieerd (bij het project zijn de Federatie Opvang, de MOgroep Welzijn en Maatschappelijke dienstverlening, GGD Nederland en VNG betrokken). Vanuit dit project wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke **zorgvisie** van alle steunpunten, een **risico-screeningsinstrument**, eenduidige **registratie**, **24-uursbereikbaarheid** van de steunpunten, **beschrijving van de werkprocessen** en de ontwikkeling van een landelijke **norm over politiemeldingen**. De gemeenten worden ondersteund bij hun **regiefunctie**.

96 Voor kindermishandeling bestonden de Advies en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) al. Deze vervullen een vergelijkbare rol als de SHG's, maar dan specifiek voor kindermishandeling.

Belangrijk verschil is wel dat de AMK's een wettelijke basis en onderzoeksrecht hebben gekregen en de SHG's niet. Dit is ook de reden dat destijds beide functies niet in één meldpunt zijn ondergebracht.

97 De uitbreiding van **juridische (vroeg)hulp aan slachtoffers** was bedoeld om de positie van slachtoffers te versterken. Het betrof hier juridische hulp in civiele zaken, niet in strafzaken (waar het OM al vervolgt), bijvoorbeeld bij een scheiding, waar juridische bijstand erg belangrijk kan zijn bij het bepalen van omgangsregelingen. Als bekend zou zijn dat slachtoffers juridische hulp kunnen krijgen dan zouden zij zich eerder melden.

Maatregelen gericht op professionals

98 Er zijn **protocollen** voor professionals ontwikkeld en in gebruikgenomen om het aantal meldingen van professionals te verhogen door onduidelijkheden over (wettelijke) mogelijkheden weg te nemen en handvatten te bieden om verdere stappen te ondernemen. Deze protocollen liepen vooruit op de Wet meldcode (zie hierna). De geïntroduceerde protocollen zijn beschreven in het 'Model handelingsprotocol en randvoorwaarden zorgprogramma's' (2002). Het 'Protocol huiselijk geweld en de politietaak' is vervat in de folder 'Huiselijk Geweld, een kerntaak voor de politie; informatie voor politieprofessionals' (2006, geactualiseerd in 2009). In het model handelingsprotocol is geprobeerd duidelijkheid te verschaffen over de mogelijke meldingstrajecten. Er wordt aangegeven dat er verschillende mogelijkheden zijn om huiselijk geweld te melden, namelijk bij de SHG's, de AMK's, de vrouwenopvang, de (ambulante) hulpverlening of bij de politie. Per meldingstraject werden de verantwoordelijkheden van de betreffende instanties gedefinieerd.

99 Het voorstel voor de **Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling** is opgesteld. De wet is nog niet in werking; het wetsvoorstel wordt naar verwachting in 2011 behandeld door de Tweede en Eerste Kamer. Vooruitlopend op deze wet is de **landelijke meldcode** ontwikkeld, die als **basismodel** aan de betrokken instanties werd aangeboden. Een meldcode is een stappenplan waarin staat hoe een professional moet omgaan met het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het basismodel was bedoeld als handreiking voor organisaties en zelfstandige beroepsbeoefenaren om een code op te stellen voor de eigen organisatie of praktijk. Met de wet (die naar verwachting in 2011 in werking treedt) is er een vast stappenplan voor verschillende beroepsgroepen hoe zij moeten omgaan met het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling als zij ermee te maken krijgen. De Wet meldcode huiselijk geweld en Kindermishandeling stelt het gebruik van een meldcode verplicht voor professionals bij (mogelijke) signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling. De meldcode moet leraren, zorgverleners en jeugdhulpverleners alert maken op signalen van mishandeling en stimuleren om hiervan melding te maken. Het uiteindelijke doel van de verplichte meldcode is om sneller en adequaat in te grijpen en daarmee het geweld zo snel mogelijk te stoppen en het slachtoffer te helpen. De aanname is dat als professionals een meldcode gebruiken, ze sneller melding maken van mishandeling (Beleidsbrief 'Meldcode huiselijk geweld, kindermishandeling, vrouwelijke genitale verminking en

eergerelateerd geweld', ministerie van VWS, 2008). Meldingen worden gedaan bij het Steunpunt Huiselijk Geweld (of als het gaat om kindermishandeling bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling).

Er is geen verplichting huiselijk geweld te melden (tenzij het kindermishandeling betreft), maar er dient wel overleg en intervisie plaats te vinden waarna alsnog kan worden besloten dat de zaak verder wordt overgedragen. De meldcode is erop gericht dat er bij een vermoeden van huiselijk geweld altijd actie wordt ondernomen.

100 Beoogd werd inzicht te verschaffen in de mogelijkheden en onmogelijkheden van het beroepsgeheim. Hiervoor is de **website** www.huiselijkgeweldenberoepsgeheim.nl opgezet, is er een **modelconvenant** gegevensuitwisseling ontwikkeld en is de **brochure** 'Horen, zien en zwijgplicht (Wegwijzer huiselijk geweld, kindermishandeling en beroepsgeheim)' uitgegeven.

101 De politie heeft Huiselijk geweld als een landelijke prioriteit benoemd en vanaf 2003 als een apart programma ingericht. In de **politieopleiding** kwam aandacht voor het vergroten van de bereidheid van slachtoffers om aangifte te doen van huiselijk geweld. De politie kreeg in 2005 de mogelijkheid huiselijk geweld ambtshalve aan te geven als een slachtoffer een aangifte introk.

3.7 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak

102 Op een aangifte of melding van huiselijk geweld kan een interventie volgen, die kan bestaan uit een bestuursrechtelijke aanpak om in te grijpen in een crisissituatie, een strafrechtelijke aanpak van de pleger en/of een traject van zorg, hulpverlening en/of opvang. Het interveniëren is enerzijds gericht op het op korte termijn oplossen van een eventuele crisissituatie, anderzijds zijn interventies gericht op het vinden van een langetermijnoplossing door middel van hulpverlening. De elementen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak (onderdeel 5) en zorg, hulpverlening en opvang (onderdeel 6) worden afzonderlijk uitgewerkt.

3.7.1 *Beleidstheorie strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak*

103 Voor de aanpak van daders werd een strafrechtelijke aanpak ontwikkeld, aangezien het plegen van huiselijk geweld een strafbaar feit is⁸. Het voordeel van deze aanpak was dat dwang gebruikt kan worden, of dreiging van strafrechtelijke gevolgen. Verwacht werd dat daders dan meer zouden meewerken aan behandeling. Hiervan wordt verondersteld dat *als met een strafrechtelijke aanpak een stok achter de deur bestaat voor het meewerken aan een oplossing voor het geweld, de interventie (de behandeling) dan eerder succesvol zal worden afgerond. Hierdoor kan recidive worden voorkomen.*

104 Met een strafrechtelijke veroordeling van de dader vindt vergelding en genoegdoening voor een strafbaar feit plaats en wordt de heersende norm opnieuw bevestigd. Dit werd belangrijk geacht voor het bekrachtigen van de norm dat huiselijk geweld niet wordt geaccepteerd.

⁸ Vervolg van daders van dergelijke delicten vond al wel plaats, maar de strafrechtelijke aanpak is nader uitgewerkt en versterkt, specifiek voor huiselijk geweld.

105 De bestuursrechtelijke aanpak van huiselijk geweld werd ook ontwikkeld vanwege de mogelijkheid om dwang toe te passen. Het voordeel van een bestuursrechtelijke aanpak is dat zich geen strafbaar feit voorgedaan hoeft te hebben om in te kunnen grijpen. De theorie was dat er daardoor ingegrepen zou kunnen worden nog voordat het geweld escaleert.

3.7.2 *Maatregelen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak*

106 De politie heeft een groot aantal maatregelen getroffen: het opleiden van politiemensen, uitvoeren van pilots (adresgerichte aanpak) en ontwikkeling van methodieken (aanpak pubergeweld tegen ouders; aanpak first offenders huiselijk geweld, samen met de reclassering en stichting Eigen Kracht). Er is een monitoringsysteem huiselijk geweld ontwikkeld en er zijn cursussen verzorgd door het studiecentrum Rechtspleging voor ZM, senior parkets- en gerechtssecretarissen.

107 Het **strafmaximum** voor lichte mishandeling werd verhoogd en voor mishandeling in huiselijke kring ging strafverzwaring gelden, waardoor het mogelijk werd bij huiselijk geweld voorlopige hechtenis op te leggen, ook wanneer niet op heterdaad aangehouden wordt.

108 Een belangrijke maatregel van de strafrechtelijke aanpak van plegers was het opstellen van een **OM-aanwijzing huiselijk geweld**. Hiermee werd er specifiek opsporings- en vervolgingsbeleid in het leven geroepen, waardoor het ook mogelijk werd dat een specifieke strafrechtelijke aanpak voor huiselijk geweld werd gehanteerd. Mishandeling van partners en kinderen werd een grond voor strafverzwaring. Er werden bij de strafoplegging bijzondere voorwaarden aan de pleger opgelegd in de vorm van verplichte deelname aan agressietrainingen of straatverboden. Voorheen werd huiselijk geweld bijvoorbeeld als mishandeling behandeld, zodat de straf bijvoorbeeld alleen uit een geldboete bestond.

109 Van de politie wordt een duidelijke opstelling verwacht: niet sussen en bemiddelen, maar waar mogelijk strafrechtelijk ingrijpen en samenwerken met ketenpartners ('Huiselijk Geweld: Een kerntaak voor de politie'). De basis van de werkwijze van de politie is het door de Raad van Hoofdcommissarissen goedgekeurde **landelijke protocol huiselijk geweld en de politietaat** (veelal aangevuld met regionale afspraken). De politie doet mee aan een pilot **adresgerichte aanpak** en een methodiek voor oudermishandeling: de **aanpak van pubergeweld tegen ouders wordt ondersteund**.

110 De rol van het Openbaar Ministerie is het vervolgen van plegers van huiselijk geweld. Bij elk arrondissementsparket is een officier van justitie als **contactfunctionaris voor huiselijk geweld** aangesteld. Ook bij elk ressortsparket is een advocaat-generaal aangewezen als contactfunctionaris huiselijk geweld. Deze **functionarissen speelden namens het OM een belangrijke rol** in de totstandkoming en handhaving van de samenwerkingsafspraken die er **zijn gemaakt over de** strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld. **Het OM zou conform de aanwijzing zoveel mogelijk** aansturen op snelle integratie van (verplichte) daderhulpverlening in het strafrechtelijke traject. Ondersteunend aan deze aanpak was het noodzakelijk **te werken aan deskundigheidsbevordering** bij het OM en de rechters. Dit is verwerkt in de **cursus 'Huiselijk geweld'** door het studiecentrum Rechtspleging (SSR).

111 Met de bestuursrechtelijke aanpak werden door de invoering van de **Wet tijdelijk huisverbod** ook mogelijkheden tot bescherming van het slachtoffer en het gezin beoogd. Wanneer het slachtoffer zichzelf niet kan beschermen, kon met juridische middelen bescherming door de staat geboden worden. Bescherming van het slachtoffer is een belangrijk doel van de aanpak van huiselijk geweld. Wanneer sprake is van geweld of van **dreigend geweld, dient de** interventie erop gericht te zijn allereerst een **veilige** omgeving voor het slachtoffer te creëren. Als dader en slachtoffer 'uit elkaar worden gehaald', en hulpverlening op gang wordt gebracht, dan draagt dit bij aan het voorkomen van huiselijk geweld dan wel het voorkomen van directe herhaling van het geweld. Bescherming van het slachtoffer was een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen ingrijpen. Ook zou de bescherming van het slachtoffer mogelijkheden bieden om de hulpverlening te starten en heeft het een positief psychologisch effect op het slachtoffer. Hulpverlening zou niet alleen op het slachtoffer gericht moeten zijn, maar op het hele gezin, inclusief de dader.

112 Om een beslissing te kunnen nemen over een tijdelijk huisverbod is het **Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG)** ontwikkeld, waarmee de hulpofficier van justitie of politie (veelal gemandateerd door de burgemeester) kan inschatten of een uithuisplaatsing van de pleger nodig is.

3.8 Zorg, hulpverlening en opvang

3.8.1 *Beleidstheorie zorg, hulpverlening en opvang*

113 Het aanbod aan zorg en hulpverlening werd ontwikkeld voor zowel daders als slachtoffers, en zowel om crisissituaties te verhelpen als om structurele oplossingen te bieden.

Slachtoffers

114 Beoogd werd dat nadat een melding van huiselijk geweld binnen zou zijn gekomen, de hulpverlening aan het slachtoffer snel op gang zou komen. De hulpverlening werd in de eerste jaren gericht op het weerbaar maken van het slachtoffer en (later) in een integrale aanpak die niet alleen is gericht op het slachtoffer, maar ook op de pleger en eventuele kinderen, om toekomstig huiselijk geweld te voorkomen of te verminderen. De voorwaarde is dat de opvang en hulpverlening in kwantitatieve zin voldoende aanwezig en toegankelijk zouden zijn. *Aangenomen werd dat als aan slachtoffers veiligheid kon worden geboden, snel een start gemaakt zou kunnen worden met het oplossen van het probleem.*

115 Nadat uit onderzoek (Wolf et al., 2006) bleek dat de kwaliteit van de vrouwenopvang verbetering behoeftte, werd het beleid meer gericht op de verbetering van de kwaliteit van de zorg in de opvang.

116 Daarnaast werd de hulpverlening in de loop der jaren verbreed: waar de hulpverlening eerder vooral was gericht op slachtoffers, kwam langzamerhand ook meer aandacht voor de daders en kinderen. Verwacht werd dat: *als daders hulp krijgen, gericht op gedragsverandering, dan worden slachtoffers daar ook mee geholpen.* Kinderen kregen meer aandacht, zowel op korte als op lange

termijn. Waar eerst de focus vooral op de opvang van moeders lag, en soms nadelige consequenties van de opvang voor kinderen voor lief genomen werden (bijvoorbeeld niet naar school kunnen), kwam meer aandacht voor goede opvang van kinderen. Daarnaast kwam steeds meer inzicht in het feit dat kinderen uit gezinnen met huiselijk geweld, ook als zij niet direct slachtoffer zijn van het geweld, in hun volwassen leven meer kans hebben opnieuw in aanraking te komen met huiselijk geweld, als dader of als slachtoffer. In de beleidsnota 'De volgende fase', van 2008, werd het beperken van deze intergenerationele overdracht expliciet als doel genoemd. De onderliggende aanname was: *Als passende zorg wordt geboden aan kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld, dan wordt de kans verkleind dat ze als volwassene betrokken zullen raken bij huiselijk geweld.* Het beleid heeft daarnaast raakvlakken met een ander landelijk overheidsprogramma, namelijk dat voor kindermishandeling, waarmee in de loop der jaren meer is afgestemd.

117 Nog later in de tijd werd het beleid gericht op alle leden van het gezin samen (in plaats van ieder gezinslid bij een andere behandelaar). Er werd beoogd het gezin als geheel en in samenhang hulp te bieden, met een 'systeemgerichte aanpak', in plaats van de leden uit het gezin afzonderlijk hulp te bieden door verschillende hulpverleningsorganisaties. Verwacht werd dat dit effectiever zou zijn.

118 Recent kreeg ook geweld jegens ouderen aandacht binnen het beleidsprogramma, is de campagne Stop Ouderenmishandeling gestart van waaruit brochures, factsheets en informatiepunten zijn ontwikkeld.

119 Gewerkt werd aan betere hulpverlening en aan verbetering van de risico-inschatting in de vrouwenopvang en voor de politie ter verbetering van de inschatting van de kenmerken en risico's in de situaties, want: *als men snel kan inschatten wat de risico's zijn, kan beter bepaald worden wat een passende aanpak is.*

Daders

120 De opvang werd in eerste instantie georganiseerd door de vrouwenopvang en was daardoor niet zozeer gericht op de daders, maar meer op de slachtoffers. Het aanbod had, zo wordt aangegeven in de interviews, veel kenmerken van de ontstaansgeschiedenis van de vrouwenopvang vanuit het feminisme uit de jaren '70. De opvang was gericht op de vrouw als slachtoffer en het doel was vaak het beëindigen van de relatie. Langzamerhand ontstonden nieuwe inzichten, zoals het feit dat de slachtoffers de relatie helemaal niet wilden beëindigen, maar meestal weer terugkeerden naar hun man, en dat opvang alleen niet voldoende was. De hulpverlening ging zich, gestimuleerd door het landelijk beleidsprogramma huiselijk geweld, meer richten op het voorkomen van herhaald slachtofferschap, op het betrekken van de dader bij de hulpverlening. Aangenomen werd dat wanneer de dader hulp zou krijgen, speciale preventie⁹ zou worden bereikt:

⁹ Speciale preventie is gericht op een individuele dader: gepoogd wordt te voorkomen dat deze dader opnieuw huiselijk geweld zal plegen. Generale of algemene preventie is gericht op de totale bevolking: gepoogd wordt om te voorkomen dat burgers huiselijk geweld zullen gaan plegen.

Als het gedrag van de pleger verandert, kan herhaling van het huiselijk geweld (recidive) worden voorkomen. Voorwaarde is wel dat er effectieve (gedrags)interventies beschikbaar zijn. Verwacht werd dat: als (ook) daders op gedragsverandering gerichte hulp krijgen, dan worden slachtoffers daar ook mee geholpen.

3.8.2 Maatregelen zorg, hulpverlening en opvang

Slachtoffers

121 De kwaliteit van de hulpverlening is vooral overgelaten aan de lokale zorgaanbieders en was minder een onderwerp voor landelijk beleid. Wel werd in de beginjaren **deskundigheidsbevordering gefinancierd**, evenals een kenniscentrum (Transact, later Movisie), en werden de **gemeenten ondersteund** bij het ontwikkelen van beleid.

122 In de vrouwenopvang werd getracht de bereikbaarheid en toegankelijkheid te verbeteren. Dit is gedaan door enerzijds de **capaciteit uit te breiden en de kwaliteit van de huisvesting te verbeteren**, anderzijds door overal **24 uren-beschikbaarheid van opvang** te garanderen. Ook kwam er steeds meer politieke aandacht en kwam budget beschikbaar, waardoor meer ondernomen kon worden naast het vergroten van de capaciteit van de vrouwenopvang. Er kwam financiering voor de **uitbreiding van de capaciteit voor (crisis)opvang**, in eerste instantie voor vrouwen (en hun kinderen), recenter ook voor mannelijke slachtoffers (**pilot opvang ernstig bedreigde mannen**, 2008) en een nieuwe vorm van opvanghuis (het Oranje Huis, dat meer herkenbaar en zichtbaar is dan de gangbare Blijf-van-mijn-lijfhuizen waarvan het adres geheim is; de methodiek is in 2009 ontwikkeld en wordt naar verwachting in 2011 landelijk aangeboden). Er wordt gebruikgemaakt van een crisissituatie door een time-out te bieden en door gelijktijdig hulpverlening op gang te brengen voor alle betrokkenen (slachtoffer, pleger en eventuele kinderen), wat bij zou dragen aan het beëindigen van het geweld. Ook wordt geïnvesteerd (via het Verbeterplan Vrouwenopvang) in: verbetering van **diagnostiek en screening** voor de vrouwenopvang en in het ontwikkelen van **effectieve hulpverleningsmethoden** (vernieuwing van de integrale begeleidingsmethodiek, ontwikkeling van de aanpak van hulpverlening aan kinderen in de vrouwenopvang, ontwikkeling van een methodiek voor sociale activering toeleiding arbeid en dagbesteding in de vrouwenopvang en beschrijving van het dienstenaanbod in de vrouwenopvang) en **deskundigheidsbevordering van professionals** in de vrouwenopvang.

123 Voor de **kwaliteitsverbetering** van de vrouwenopvang worden subsidies verstrekt voor de projecten 'Drempels weg' en het Verbeterplan Vrouwenopvang. Voor het tegengaan van **ouderenmishandeling** is geïnvesteerd in gemeentelijke aanspreekpunten en deskundigheidsbevordering (project Stop Ouderenmishandeling).

124 In de beleidsdocumenten kwam steeds meer aandacht voor de kwaliteit(s-eisen) voor interventies die worden ingezet in de vrouwenopvang en de hulpverlening en werd **onderzoek** naar monitoring en resultaten van het beleid beoogd. Daarnaast is er financiering gekomen voor het **ontwikkelen, beschrijven, testen en invoeren van zorgprogramma's** (en randvoorwaarden) voor slachtoffers, voor daders (in vrijwillig kader en in strafrechtelijk kader, zowel binnen detentie

als extramuraal onder reclasseringstoezicht) en voor kinderen. Bestaande interventies zijn **geinventariseerd en een database met interventies** voor huiselijk geweld wordt ontwikkeld. Doel van de databank is een verhoging van de kwaliteit en de effectiviteit van de interventies die gebruikt worden bij de aanpak van huiselijk geweld. De databank is bedoeld voor een zo breed mogelijk publiek en via internet openbaar toegankelijk.

125 Een maatregel om de veiligheid van slachtoffers te vergroten was **AWARE**. Dit is een meldingssysteem voor als er dreiging is van de dader van huiselijk geweld. Dit systeem staat in direct contact met de meldkamer van de politie. Wanneer er acute bedreiging is kan het slachtoffer een alarmknop indrukken waardoor de politie een signalement ontvangt en weet waar het slachtoffer zich bevindt. Het systeem heeft enerzijds een afschrikkende werking voor de dader en anderzijds kan snel ingegrepen worden bij (dreigende) escalatie, zodat het slachtoffer beschermd kan worden. In de beleidsnota's wordt aangegeven dat er in eerste instantie een subsidieregeling was voor de invoering van AWARE; later hebben de gemeenten die AWARE invoerden dit zelf bekostigd.

126 Het beleidsprogramma Huiselijk Geweld heeft de **RAAK-aanpak** die was ontwikkeld vanuit het programma Kindermishandeling laten opnemen in de landelijke modelaanpak huiselijk geweld. Tevens werd onderzoek naar de werking van de aanpak gedaan.

127 Voor de zorg aan kinderen als slachtoffer of getuige werd **Kindspoor** ontwikkeld (zie ook sectie 1B). Dit is een samenwerking tussen politie, Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. De samenwerking is erop gericht kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld snel passende hulp te bieden, zodat negatieve gevolgen geminimaliseerd zouden worden. Dit zou een bijdrage moeten leveren aan het voorkomen van intergenerationele overdracht van huiselijk geweld.

Daders

128 Voor daders werden behandelingen gericht op gedragsverandering (door)ontwikkeld. In eerste instantie werd ingezet op **evaluatie en doorontwikkeling van daderbehandeling** in een vrijwillig kader, onder drang (in samenwerking met politie) en in detentie. Er werden middelen beschikbaar gemaakt om voldoende **behandelcapaciteit** vrij te maken. Later werd in aanvulling daarop ook de **reclassering** betrokken, die een gedragsinterventie zou ontwikkelen die als voorwaarde door de rechter (dus verplicht) opgelegd kan worden. De interventie van de reclassering wordt eerst door de Erkenningscommissie gedragsinterventies Justitie beoordeeld, waardoor de theoretische kwaliteit van de interventie (na erkenning) gewaarborgd is. De interventie is op dit moment niet erkend.

3.9 Specifieke doelgroepen

3.9.1 *Theorie specifieke doelgroepen*

129 In het beleidsplan van 2008 wordt, naast bewustwording en het beperken van intergenerationele overdracht, een derde (en laatste) doel vermeld: een genderspecifieke benadering van huiselijk geweld. Daarbij wordt, zo wordt vermeld, rekening gehouden met machtsverschillen tussen pleger en slachtoffer, die gendergebonden zijn en waar een houding van mannelijke dominantie aan ten grondslag ligt. Uit de interviews blijkt dat deze doelstelling, waarop door de Verenigde Naties is aangedrongen, niet heeft geleid tot specifieke gendergerichte maatregelen, maar dat bewust is gekozen voor een individuele aanpak, waarbij verschillende accenten gelegd kunnen worden. De aanname daarbij is dat *de aanpak van huiselijk geweld het meest effectief is als in individuele situaties wordt nagegaan wat de problematiek inhoudt en op grond daarvan wordt bepaald welke aanpak passend is*. Er worden in de beleidsstukken soms wel verschillende doelgroepen benoemd, maar er worden geen specifieke maatregelen getroffen voor speciale doelgroepen, op grond van sekse, seksuele voorkeur of culturele achtergrond omdat een persoonsgerichte aanpak (individueel maatwerk) zou moeten volstaan. Wel werd een globaal onderscheid gemaakt tussen bepaalde typen geweld door verschillende beleidsprogramma's te starten, namelijk voor: huiselijk geweld (inclusief ouderengeweld), kindermishandeling, eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking.

3.9.2 *Maatregelen specifieke doelgroepen*

130 Zoals hiervoor gezegd zijn er geen maatregelen getroffen die specifiek zijn gericht op machtsverschillen. Wel zijn er accenten gelegd, door bijvoorbeeld in publiekscampagnes allochtone groepen te adresseren.

131 De enige maatregel die gerelateerd was aan het beleidsdoel een genderspecifieke benadering van huiselijk geweld te stimuleren, was een **gendertoets** op het Plan van Aanpak huiselijk geweld 2008-2011 (De Boer, 2008) die werd uitgevoerd in opdracht van het programma Huiselijk Geweld. Hierin is nagegaan hoe huiselijk geweldbeleid meer genderspecifiek kan worden. Dit houdt volgens de toets in dat nagegaan moet worden welke aanpassingen nodig zijn om genderstereotyperingen te doorbreken en negatieve effecten ervan tegen te gaan. De toets heeft een aantal toetsvragen opgeleverd waarmee een checklist kan worden gemaakt met behulp waarvan beleid en maatregelen ontwikkeld kunnen worden.

132 Voor kindermishandeling, eengerelateerd geweld en verschillende andere vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties, waaronder vrouwelijke genitale verminking zijn (of waren al) aparte **beleidsprogramma's** ingesteld. Beoogd werd om meer samenhang en afstemming te krijgen tussen de verschillende programma's. Een aantal methoden van de programma's Kindermishandeling is gekoppeld aan de aanpak huiselijk geweld (Kindspoor, zie 3.3 en RAAK, een geheel aan werkwijzen om kindermishandeling aan te pakken wanneer het geconstateerd wordt, die ook goed toepasbaar bleek voor huiselijk geweld). Protocollen, maatregelen en instrumenten op het gebied van eengerelateerd geweld en huiselijk geweld worden op elkaar afgestemd en zo nodig

aan elkaar gekoppeld. Onderdelen uit de afspraken over kindermishandeling en eengerelateerd geweld (tussen VWS en VNG) komen terug in het plan van aanpak Huiselijk Geweld (de volgende fase).

133 Er is geen verschillend beleid geformuleerd ten aanzien van specifieke vormen van huiselijk geweld, zoals partnergeweld versus kind-oudergeweld, of seksueel huiselijk geweld versus psychisch huiselijk geweld.

4. Plausibiliteit beleidstheorie

134 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de plausibiliteit van het landelijk beleid op het gebied van huiselijk geweld. De aannames onder het beleid, die in het vorig hoofdstuk zijn geëxpliciteerd, worden getoetst aan bestaande wetenschappelijke kennis en op logica geanalyseerd. Per subdoel worden de volgende vragen behandeld:

1. In hoeverre zijn de aannames van het beleid plausibel en worden ze ondersteund door empirische kennis?
2. Passen de gekozen maatregelen (tezamen) bij het subdoel en ondersteunt empirische kennis de keuze voor deze maatregelen?

135 Vervolgens wordt het beleidsprogramma in het geheel bekeken: hangen de subdoelen logisch en consistent met elkaar samen? Mag van de gekozen maatregelen verwacht worden dat zij de doelen bereiken? Het kan immers zo zijn dat de gekozen subdoelen op zich logisch en plausibel zijn, maar dat de subdoelen niet consistent met elkaar zijn en/of een essentiële maatregel ontbreekt.

136 De analyse is gedaan op basis van de beschikbare kennis uit (wetenschappelijk) onderzoek¹⁰. Als er geen literatuur over een onderdeel gevonden is wordt dat vermeld. In het volgende hoofdstuk komt de vraag aan de orde in hoeverre de doelen en subdoelen ook werkelijk bereikt zijn.

4.1 Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

4.1.1 Onderbouwing van de aannames

137 In hoeverre zijn de aannames van het beleid op het gebied van ketensamenwerking en informatie-uitwisseling plausibel en worden ze ondersteund door empirische kennis?

138 Verondersteld werd dat intensieve samenwerking tussen verschillende organisaties nodig was om de complexiteit van het probleem van huiselijk geweld integraal te kunnen aanpakken. Daarnaast werd verwacht dat met ketensamenwerking een snellere reactie op huiselijk geweld kon volgen, doordat personen sneller naar de juiste organisaties zouden worden doorverwezen. Uit de onderzoeksliteratuur komt naar voren dat ketensamenwerking inderdaad nodig is, als de afzonderlijke organisaties door hun specialisaties slechts een deel van de oplossing kunnen bieden (Dommissie, 2007). Ketenmanagement heeft in het publieke domein veel aandacht gekregen als sturingsprincipe (zie bijvoorbeeld Faber en Niemeijer 2004; Leeuw 2004; Van Duivenboden et al. 2000). Het concept is overgewaaid vanuit de logistiek (waar goederen door een keten bewegen) naar de publieke dienstverlening (waar mensen door een keten bewegen). Ketensamenwerking wordt geschetst als reactie op een veranderende relatie tussen overheid en burger. Sociale problemen worden steeds meer integraal bekeken en de vraag van de burger staat voor de overheidsorganisaties centraal. Bovendien worden er door ICT-ontwikkelingen intensievere vormen van samenwerking mogelijk (Van der Aa en Konijn 2001, Van Duivenboden et al. 2000, Vos 2010).

¹⁰ In hoofdstuk 2 is de werkwijze van de literatuurstudie beschreven.

Bij een vraaggestuurde werkwijze past het niet om vanuit individuele organisaties naar dienstverlening te kijken, maar voor een sluitend aanbod is dan verregaande samenwerking tussen organisaties nodig, blijkt uit het proefschrift van Vos (2010). Daarbij is een snelle uitwisseling van essentiële informatie van groot belang (Camps 2004). Bovendien kunnen ketens deze dienstverlening efficiënter leveren dan wanneer alle organisaties los van elkaar zouden werken (Dommissie 2007; Van Duivenboden et al. 2000). De onderliggende aannames van de subdoelen ketensamenwerking en informatie-uitwisseling worden dus ondersteund door onderzoeksliteratuur.

139 Belangrijke aspecten die worden genoemd om ketens goed te laten functioneren zijn het bestaan van een gemeenschappelijke probleemstelling en/of doel, het bestaan van vertrouwen tussen organisaties en goede en efficiënte informatie-uitwisseling op de koppelvlakken tussen ketenpartners (Van Duivenboden et al. 2000; Vos 2010). Andere randvoorwaarden die uit de literatuur naar voren komen voor een goede ketensamenwerking zijn: informatiehuishouding, ketensturing en regie, standaardisatie binnen de keten en vastgelegde overdrachtsprotocollen Faber en Niemeijer (2004). Het spreekt voor zich dat het verbeteren van de ketensamenwerking gericht moet zijn op het scheppen van deze randvoorwaarden. Hieronder wordt ingegaan op de vraag of passende maatregelen zijn getroffen om ketensamenwerking en bijbehorende randvoorwaarden vorm te geven.

4.1.2 *Onderbouwing van de gekozen maatregelen*

140 Passen de gekozen maatregelen (tezamen) bij het subdoel en ondersteunt empirische kennis de keuze voor deze maatregelen?

141 Er zijn veel maatregelen ingezet om de ketensamenwerking te verbeteren. Een belangrijk instrument is de ontwikkeling van de steunpunten huiselijk geweld geweest. De SHG's coördineren de ketenaanpak door mensen naar de juiste instanties door te verwijzen. Randvoorwaarde voor het bereiken van het doel is dat de instanties waarnaar doorverwezen wordt ook daadwerkelijk hulp kunnen bieden (geen wachtlijsten) en effectieve hulp kunnen bieden (kwaliteit van de hulpverlening). Het succes van samenwerkende organisaties in het doorverwijzen van slachtoffers en daders, hangt ook af van de zorg die beschikbaar is bij de instanties waar naar wordt doorverwezen. Met andere woorden: de zorg moet ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. De aandacht van landelijk beleid is meer uitgegaan naar de ontwikkeling van de steunpunten en minder naar de daadwerkelijke hulp.

142 Voor het bevorderen van de samenwerking zijn op operationeel, tactisch en strategisch niveau verbanden tussen politie, OM, hulpverlening en opvang opgericht en gefaciliteerd. De (centrum)gemeenten zijn onder andere met kennis van Movisie en financiering ondersteund in hun rol als regievoerder over de lokale ketenaanpak.

143 Op het gebied van informatievoorziening en -uitwisseling in de keten zijn maatregelen voorgenomen. Er zijn plannen gemaakt voor de ontwikkeling van een elektronisch informatieknooppunt voor huiselijk geweld, waarmee een uniforme registratie ondersteund zou worden.

144 Over de vraag of de juiste randvoorwaarden beschikbaar zijn kan het volgende worden gezegd. Er is een doel geformuleerd (het tegengaan van huiselijk geweld) waar meerdere organisaties een specifieke bijdrage aan moeten leveren. Vanuit de 'klant' gezien (het slachtoffer of het gezin) vormen deze aspecten een integraal geheel. Wanneer slechts onderdelen van dit geheel hulp zouden krijgen van afzonderlijke organisaties zou de hulp niet (altijd) effectief zijn. Aan deze randvoorwaarden voor goede ketensamenwerking wordt dus voldaan. Er zijn geen directe maatregelen voorgenomen om vertrouwen tussen organisaties te verbeteren (als dat nodig zou zijn) en zoals hiervoor gemeld zijn er relatief weinig maatregelen getroffen gericht op informatie-uitwisseling. Sturing en regie is belegd bij het ministerie van Justitie. Er zijn maatregelen getroffen voor standaardisatie binnen de keten (over bijvoorbeeld informatie-uitwisseling en werkwijzen voor gemeenten). Ook hier is vanuit de landelijke overheid echter vooral aandacht gegeven aan de start van het proces en minder naar de resultaten.

145 Concluderend kan worden gezegd dat de beleidsdoelen een consistent geheel vormen voor het verbeteren van ketensamenwerking. Er zijn veel maatregelen genomen om ketensamenwerking op lokaal niveau vorm te geven.

4.2 Bewustwording en normstelling

4.2.1 *Onderbouwing van de aannames*

146 In hoeverre zijn de aannames van het beleid op het gebied van bewustwording en normstelling plausibel en worden ze ondersteund door empirische kennis?

147 De aanname dat bewustwording leidt tot preventie van huiselijk geweld wordt deels ondersteund door de gevonden literatuur. Daarbij wordt gesuggereerd dat voorlichting zich zou moeten richten op hoe mensen risicosituaties in hun relaties kunnen herkennen en vermijden (Moffit et al., 2006). Ook komt naar voren dat preventie vooral gericht zou moeten zijn op kinderen en adolescenten, om hen te leren omgaan met relaties en voor te bereiden als toekomstige opvoeders (Hester en Westmarland, 2005, Lemmers, 2002, Moffit, Robins en Caspi, 2006, Pels et al. 2011).

148 Dat bewustwording en normstelling bij het bredere publiek bijdraagt aan een grotere hulpvraag bij zowel daders als slachtoffers wordt bevestigd in een studie van Pels en collega's (2011). Zij komen tot de conclusie dat het vaak nog onbekend is waar hulp kan worden gevonden. Publiekscampagnes kunnen dit verhelpen door over te brengen waar hulp gevonden kan worden. Een belangrijk ander knelpunt voor het naar buiten treden is schaamte en angst. Pels (Ibid.) komt dan ook tot de conclusie dat het bespreekbaar maken van huiselijk geweld ook een doel moet zijn van publiekscampagnes. Op deze manier kunnen campagnes bijdragen aan het vergroten van de hulpvraag.

4.2.2 Onderbouwing van de maatregelen

149 Passen de gekozen maatregelen (tezamen) bij het subdoel en ondersteunt empirische kennis de keuze voor deze maatregelen?

150 Om bewustwording te bereiken bij het brede publiek is gebruik gemaakt van landelijke mediacampagnes en lokale campagnes waar een toolkit voor is ontwikkeld. Ook met websites kan men zich informeren over de aanpak van huiselijk geweld. Speciaal voor het bespreekbaar maken en informeren van kwetsbare groepen zijn subsidies aan lokale organisaties verstrekt. Deze maatregelen liggen in lijn met het beleidsdoel van voorlichting. Het doel van de voorlichting via de Postbus-51 campagne Huiselijk Geweld is het verhogen van de bekendheid van de SHG's.

151 Aan bewustwording werden ook weerbaarheidstrainingen gekoppeld. Naar de effecten van weerbaarheidstrainingen op het omgaan met conflictsituaties is nog niet veel onderzoek gedaan. De onderzoeken die wel zijn gedaan laten kleine maar positieve effecten zien (Van der Vegt, Diepeveen, Klerks, Voorpostel en De Weerd, 2001). Kwalitatief onderzoek in het proefschrift van Dijkstra (2000) onder 28 slachtoffers van huiselijk geweld laat echter zien dat vergroten van weerbaarheid van het slachtoffer zelden leidt tot het stoppen van geweld. Het zou dus ook kunnen zijn dat de geobserveerde kleine maar positieve effecten van weerbaarheidstrainingen toe te schrijven zijn aan andere veranderingen dan verhoogde weerbaarheid die door de training in gang worden gezet. Er kan in ieder geval niet met zekerheid gezegd worden dat de bestaande weerbaarheidstrainingen veel bijdragen aan het stoppen van huiselijk geweld.

152 Wat betreft normstelling was de positionering van het huiselijk geweld beleid bij het ministerie van Justitie de belangrijkste maatregel. Hierdoor wordt de boodschap uitgedragen dat huiselijk geweld als normoverschrijdend gedrag zou moeten worden beschouwd. Daarnaast is in het burgerlijk wetboek het recht op een geweldvrije opvoeding opgenomen, wat een vergelijkbare boodschap uitdraagt. Deze maatregelen liggen in lijn met het beleidsdoel.

153 Om bewustwording bij jongeren te vergroten is het lesprogramma 'Stay in love' enkele jaren gesubsidieerd door het landelijk beleid. Ook zijn de 'Marietje Kessels'-projecten gesubsidieerd. Beide lesprogramma's zijn gericht op weerbaarheid in conflict- en machtssituaties; Stay in love is daarnaast ook gericht op het oplossen van problemen in partnerrelaties. Er zijn vanuit het beleidsprogramma Huiselijk Geweld geen lesprogramma's gestimuleerd die zich richten op jongeren als toekomstige opvoeders of het leren van vaardigheden voor het omgaan met conflicten in relaties. Het is mogelijk dat op dit gebied voldoende beschikbaar is vanuit andere beleidsprogramma's (bijvoorbeeld onderwijsprogramma's van het ministerie van OCW of VWS-beleid op het gebied van seksuele gezondheid) maar het is niet duidelijk of het beleidsprogramma Huiselijk Geweld daar zicht op heeft.

154 Op basis van de gevonden literatuur kan gezegd worden dat het mogelijk is dat de getroffen maatregelen bijdragen aan bewustwording en normstelling. Wel kan dit effect mogelijk vergroot worden. Er zijn maar weinig activiteiten gericht op bewustwording van jongeren, hoewel uit de literatuur naar voren komt dat preventie zich vooral op jongeren zou moeten richten

(Hermanns, 2000; Lemmers, 2002) om effectief te zijn. De maatregelen zijn dus niet helemaal in lijn met het doel van bewustwording.

4.3 Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden

4.3.1 *Onderbouwing van de aannames*

155 In hoeverre zijn de aannames van het beleid op het gebied van het vergroten van de hulpvraag door slachtoffers en het signaleren door derden plausibel en worden ze ondersteund door empirische kennis?

156 De aanname was dat als slachtoffers weten dat huiselijk geweld onacceptabel is en dat hulpverlening beschikbaar is, zij eerder om hulp zullen vragen, en dat professionals huiselijk geweld eerder zullen signaleren als zij signalen beter herkennen.

157 Het is evident dat geweld als een publieke zaak moet worden beschouwd, willen mensen dit gaan melden. Als dat niet het geval zou zijn kan de notie dat een ander hulp kan bieden voor een privéprobleem immers niet bestaan. Uit onderzoek van Sleutel (1998) blijkt bovendien dat vrouwen onder bepaalde omstandigheden met huiselijk geweld naar buiten treden, waaronder situaties waarin anderen (familie, vrienden, burgers) de relatie als schadelijk definiëren. Dit kan het inzicht van de slachtoffers in de kwestie veranderen. Wanneer de samenleving de norm stelt dat huiselijk geweld onaanvaardbaar is, kan dit dus ook een prikkel voor vrouwen vormen om naar buiten te treden.

158 Om kennis te vergroten werd deskundigheidsbevordering van professionals beoogd. De noodzaak van het informeren van professionals over de signalen van huiselijk geweld wordt ondersteund door onderzoeksliteratuur. Zo blijkt (in binnen- en buitenland) dat professionals, zoals huisartsen en verpleegkundigen in ziekenhuizen, vaak onvoldoende kennis hebben over indicatoren van huiselijk geweld. Daarbij komt dat men het onderwerp vaak niet bespreekbaar durft te maken, uit angst dat dit niet passend is, en uit angst voor wraak van de gewelddadige partner (Meinster, 2010; Clement Smits en Den Brandt, 2009; Rodriguez, Bauer, McLoughin en Grumbach, 1999; Olson, Anctil, Fullerton, Brillman, Arbuckle en Sklar, 1996). Ondanks de angst van huisartsen om het onderwerp aan te snijden, geven patiënten aan directe vragen van de huisarts juist wel passend te vinden en er in dat geval ook op in te gaan (Feder, Hutson en Taket, 2006; Ramsay, Richardson, Carter, Davidso en Feder, 2002; Drijber, Reijnders en Ceelen, 2008). Ook blijkt dat slachtoffers van huiselijk geweld veelvuldig zorginstellingen bezoeken, waaronder de eerste hulp, huisartsen en andere zorgcentra (Plichta, 1992; Lo Fo Wong, 2009).

4.3.2 *Onderbouwing van de gekozen maatregelen*

159 Passen de gekozen maatregelen (tezamen) bij het subdoel en ondersteunt empirische kennis de keuze voor deze maatregelen?

160 Om meer signalering door professionals te bereiken is door het landelijke beleid deskundigheidsbevordering gestimuleerd (onderwijspersoneel, verloskundigen, consultatiebureau-artsen, maatschappelijk werk et cetera), via aandacht voor het onderwerp binnen de beroepsopleidingen. Uit de literatuur blijkt dat signalering van huiselijk geweld toeneemt als professionals meer kennis over indicatoren van huiselijk geweld hebben (De Ruiter, 2006; Jaffe, Crooks en Bala, 2005; Plichta, 1992), bepaalde gesprekstechnieken gebruiken (Sleutel, 1998; Rodriguez Sheldon, Bauer en Perez-Stable, 2001), en kennis over doorverwijsmogelijkheden hebben (Goes en Van Beek, 2009). Het trainen van professionals is echter niet altijd effectief. Zo lieten Rodriguez et al. (1999) zien dat training van huisartsen niet leidde tot meer signalering. Zij suggereren dat meer dan alleen training nodig is, namelijk ook structurele invoering van het gebruik van protocollen in het werk en in het benadrukken hiervan in het beleid van de instelling, en regelmatige oprissing van de kennis. Ook interactieve middelen, multimedia, theater en online leren kunnen effectieve methoden zijn (Department of Justice, Canada, 2009). Daarnaast zijn screeningsinstrumenten beschikbaar voor professionals en zelfbeoordelvragenlijsten voor vrouwelijke slachtoffers waarmee een inschatting van eventueel te verwachten geweld gemaakt kan worden (Dutton en Kropp, 2000).

161 Geconcludeerd kan worden dat de hulpvraag in principe vergroot kan worden met behulp van voorlichtingscampagnes. Deskundigheidsbevordering is inderdaad nodig om te bereiken dat professionals signalen van huiselijk geweld eerder opvangen. De invulling daarvan is wel belangrijk: trainingen op zich zijn niet altijd voldoende, een structurele inbedding in het dagelijks werk is nodig. Daarnaast zijn er allerlei (moderne) methoden om deskundigheidsbevordering te bereiken. Het is niet duidelijk of deze middelen benut worden in de lokale uitvoering.

4.4 (Bereidheid) melden en aangifte doen

4.4.1 Onderbouwing van de aannames

162 In hoeverre zijn de aannames van het beleid op het gebied van meldingen en aangiftes plausibel en worden ze ondersteund door empirische kennis?

163 Aangenomen werd dat professionals huiselijk geweld eerder zouden melden, als duidelijk was welke informatie wel en niet gedeeld mag worden met anderen, binnen het beroepsgeheim. Deze aanname wordt deels ondersteund door de gevonden literatuur. Het stimuleren van melden lijkt noodzakelijk, aangezien uit de literatuur blijkt dat er veel obstakels bestaan om naar buiten te treden, waarvan de belangrijkste zijn: schaamte, angst voor de partner en niet weten dat anderen hulp kunnen bieden (Drijber, Reijnders en Ceelen (2008). Als deze obstakels weggenomen worden, is het mogelijk dat meer mensen tot melding overgaan. Rodriguez et al. 1999 hebben onderzoek gedaan naar het screenen op en melden van huiselijk geweld door medische professionals en vonden dat één van de redenen om niet te melden of door te verwijzen was dat patiënten daar geen toestemming voor gaven. Ook zonder toestemming is het binnen de geheimhoudingsplicht echter mogelijk om informatie uit te wisselen. Het duidelijk maken van deze mogelijkheden zou dus een stijging van het aantal meldingen tot gevolg kunnen hebben. Aan de andere kant komt in hetzelfde onderzoek naar voren dat er ook andere redenen zijn om niet te melden, zoals angst van

het slachtoffer voor wraak of politiebemoeienis, het ontbreken van mogelijkheden voor follow-up en culturele verschillen. Deze factoren zouden ook in het beleid geadresseerd moeten worden.

164 Daarnaast werd aangenomen dat slachtoffers, daders en omstanders eerder zouden melden, als er centrale meldpunten zouden zijn. Voor de stelling dat centrale meldpunten leiden tot een hogere meldingsbereidheid hebben wij in de literatuur geen specifieke onderbouwing gevonden. Wel komt in algemeen psychologisch onderzoek naar voren dat gedrag eerder vertoond wordt als mensen een gevoel van controle over de situatie hebben (de theorie van *planned behaviour* van Fishbein en Ajzen, 1975). Het bestaan van SHG's kan bijdragen aan dit gevoel van controle, doordat het voor slachtoffers duidelijk is waar zij voor hulp terecht kunnen. Mensen zullen dus eerder melden als daartoe mogelijkheden zijn en zij die mogelijkheden kennen, wat mogelijk nog onvoldoende het geval is (gezien de evaluaties van de Postbus 51 campagnes die hiervoor werden beschreven). Ook is het noodzakelijk dat de centrale meldpunten op de hoogte zijn van doorverwijsmogelijkheden en dat die beschikbaar zijn.

4.4.2 Onderbouwing van de gekozen maatregelen

165 Passen de gekozen maatregelen (tezamen) bij het subdoel en ondersteunt empirische kennis de keuze voor deze maatregelen?

166 Wat betreft de maatregelen om het aantal meldingen te bereiken kan gezegd worden dat een breed pallet aan initiatieven genomen is. Voor het vergroten van meldingen door professionals wordt in de beleidsstukken deskundigheidsbevordering, inzichtelijk maken van de (on)mogelijkheden van het beroepsgeheim, het mogelijk maken van ambtshalve vervolging door het Openbaar Ministerie (zonder aangifte van het slachtoffer maar met behulp van informatie van de politie) en het ontwerpen van de Wet meldcode genoemd. Hiermee worden belangrijke obstakels voor het melden door professionals weggenomen. Om het aantal meldingen door slachtoffers te verhogen is extra geïnvesteerd in het versterken van de rol en kwaliteit van SHG's als frontoffice, worden politieagenten opgeleid om het doen van aangifte te stimuleren, wordt in publiekscampagnes opgeroepen huiselijk geweld te melden en wordt juridisch bijstand geboden aan slachtoffers. Met deze maatregelen wordt ingezet op het vergroten van zowel de bereidheid tot melden, en het melden. De maatregelen lijken daarmee in lijn met het geformuleerde beleidsdoel. De nadruk in het beleid lijkt wel te liggen op het overwinnen van obstakels voor melden door professionals en minder op het wegnemen van obstakels bij slachtoffers, zoals schaamte en angst.

4.5 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak

4.5.1 Onderbouwing van de aannames

167 Zijn de aannames van het beleid op het gebied van de bestuurs- en strafrechtelijke aanpak plausibel en worden ze ondersteund door empirische kennis?

168 De aanname was dat een strafrechtelijke aanpak zou bijdragen aan het verminderen van huiselijk geweld. Ten eerste zou een strafrechtelijke aanpak moeten leiden tot genoegdoening en

tot normstelling, wat generale preventie tot gevolg zou moeten hebben. In de tweede plaats zouden strafrechtelijk interventies leiden tot speciale preventie (het voorkomen van recidive bij de dader in kwestie): de stok achter de deur zou leiden tot meer succesvol afgeronde behandelingen van daders en daardoor het verminderen van recidive. In de derde plaats zou het slachtoffer beschermd worden door de macht van de staat, waardoor herhaling wordt voorkomen.

169 Dat door een justitiële aanpak recidive kan worden verminderd, wordt deels ondersteund door de literatuur. Zo blijkt uit onderzoek dat betrokkenheid van de politie (orde proberen te herstellen en arrestatie) een verkleining van het risico op recidive kan hebben, maar alleen als de dader daarvoor gevoelig is. Het effect is groter wanneer iemand iets te verliezen heeft, bijvoorbeeld als iemand een baan heeft of getrouwd is (Tolman en Weisz, 1995, Berk et al., 1992). Er kan zelfs een averechts effect optreden wanneer de dader het gevoel heeft niets meer te verliezen te hebben (Sherman et al., 1992). Daarnaast kan binnen een strafrechtelijke aanpak hulp aan de dader onder dwang worden opgestart. De dwangcomponent wordt in de literatuur niet als succesfactor aangewezen voor gedragsverandering. Wel wordt externe motivatie (de dwang vanuit het strafrecht) als beter gezien dan helemaal geen motivatie. Om tot echte gedragsverandering te komen lijkt het echter nodig dat de persoon intrinsiek gemotiveerd raakt (Verdonck en Jaspaert, 2009). De dwang vanuit het strafrecht kan dus wel een goede ingang zijn om gedragsverandering te starten, maar het lijkt effectiever te zijn om ook te werken aan de intrinsieke motivatie om structurele veranderingen te bereiken. Gezien het feit dat het hele systeem betrokken is bij het geweld, zal het niet voldoende zijn om enkel de dader te dwingen tot behandeling. Slachtoffers kunnen echter niet verplicht worden om deel te nemen aan behandeling.

170 Er is geen onderzoek gevonden dat specifiek ingaat op de merites van een bestuursrechtelijke aanpak, maar de bestuursrechtelijke aanpak (het tijdelijk huisverbod) combineert de elementen van optreden en dwang die ook voorkomen in de strafrechtelijke aanpak met een element van hulpverlening (waarvan de onderbouwing in paragraaf 4.6 gegeven wordt). De onderbouwing hierboven en in paragraaf 4.6 gegeven zal dan ook grotendeels van toepassing zijn op de bestuursrechtelijke aanpak. Het is bovendien evident dat met een bestuursrechtelijke aanpak sneller kan worden ingegrepen omdat er nog geen strafbaar feit hoeft te hebben plaatsgevonden. Dat er snel ingegrepen kan worden bij dreigend geweld zou een voordeel kunnen zijn: een snelle opstart van hulpverlening gecombineerd met een langere termijn plan van aanpak laat vaak effecten zien (Wathen en MacMillan 2003).

4.5.2 *Onderbouwing van de gekozen maatregelen*

171 Passen de gekozen maatregelen (tezamen) bij het subdoel en ondersteunt empirische kennis de keuze voor deze maatregelen?

172 De maatregelen richten zich op het faciliteren en mogelijk maken van een strafrechtelijke aanpak, alsmede het ontwikkelen van specifieke juridische mogelijkheden.

Door het OM is opsporings- en vervolgingsbeleid gemaakt en de politie grijpt in wanneer sprake is van huiselijk geweld. Daarnaast is het strafmaximum voor huiselijk geweld verhoogd, waardoor het altijd mogelijk is daders voorlopig te hechten. De Wet tijdelijk huisverbod doorbreekt crisissituaties en door het uit elkaar halen van dader en slachtoffer wordt de kans op recidive gedurende een beperkte periode verkleind. Deze maatregelen zijn in lijn met het beleidsdoel de juridische aanpak van daders te vergroten.

173 In een studie naar de effecten van straffen en belonen op gedrag behandelen Van der Pligt, Koomen en Harreveld (2007) een aantal wetenschappelijke studies waaruit blijkt dat het bestaan van straffen een afschrikkende werking heeft. In die zin is het aannemelijk dat van de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld een generaal preventief effect uitgaat. Wel is het effect volgens Van der Pligt, et al. waarschijnlijk klein. Op basis van een literatuurreview komen Wittebrood en Noije (2008) tot de conclusie dat er van politieoptreden een generaal preventief effect uitgaat, maar dat dit wel sterk afhankelijk is van de gerichtheid van het optreden (in *hot spots* en op *hot times*). In het kader van het tijdelijk huisverbod komt de politie wel op de hot spot en op hot time, dus dit zou in theorie verdere escalatie moeten voorkomen onder de direct betrokkenen van het geweld. Een mogelijk negatief onbedoeld effect van bestraffen dat Van der Pligt en collega's noemen is dat men manieren gaat zoeken om straf te ontlopen (bijvoorbeeld door het slachtoffer van huiselijk geweld onder druk te zetten niet naar buiten te treden). Een negatief gevolg zou dus zijn dat minder huiselijk geweld zichtbaar wordt. De auteurs zien daarom meer heil in het belonen van goed gedrag naast het bestraffen van overtredingen.

174 Waar minder aandacht voor lijkt te zijn is de inhoudelijke invulling van de strafrechtelijke aanpak. De bedoeling was dat daders niet alleen een straf zouden krijgen maar ook deelname aan een gedragsinterventie opgelegd zouden kunnen krijgen. Er is echter weinig aandacht besteed aan het ontwikkelen van gedragsinterventies of forensisch zorgaanbod.

4.6 Zorg, hulpverlening en opvang

4.6.1 Onderbouwing van de aannames

175 In hoeverre zijn de aannames van het beleid op het gebied van zorg, hulpverlening en opvang plausibel en worden ze ondersteund door empirische kennis?

176 Beoogd werd passende zorg, hulpverlening en opvang voor slachtoffers en daders van huiselijk geweld te bereiken door 1) snel in te grijpen in crisissituaties (het geweld stoppen), 2) risico's goed in te schatten, om op grond daarvan een passende interventie te kunnen bieden, 3) kwalitatief goede hulpverlening te bieden aan slachtoffers, hun kinderen en aan daders, en 4) gedwongen behandeling op te leggen aan daders. Uit de onderzoeksliteratuur komt naar voren dat ook in het buitenland op deze onderdelen wordt ingezet. De beschikbare empirische onderbouwing van de onderliggende aannames verschilt echter per onderdeel. Hieronder wordt op hoofdlijnen weergegeven in hoeverre de onderliggende aannames ondersteund worden door de gevonden onderzoeksliteratuur.

177 De eerste aanname, dat snel ingrijpen in crisissituaties nodig is om snel een start te kunnen maken met het oplossen van de problematiek, wordt, ondersteund door de onderzoeksliteratuur. Het lijkt evident dat het scheppen van veiligheid een eerste vereiste is voordat verdere hulpverlening of behandeling kan worden gestart. Om het geweld ook op de langere termijn te voorkomen is opvang echter niet voldoende, maar zijn ook specifieke programma's nodig (Wathen en MacMillan, 2003). We komen hier later in dit rapport op terug.

178 Ook de tweede aanname, dat adequate risicotaxatie nodig is om te bepalen wat een passende aanpak is, wordt ondersteund door de onderzoeksliteratuur. Daaruit komt duidelijk naar voren dat huiselijk geweld allerlei oorzaken en uitingsvormen kan hebben, zodat inschatting van de problematiek per geval nodig is, om op grond daarvan passende zorg te kunnen bieden. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen verschillende risicofactoren en beschermende factoren (kenmerken van de dader, het slachtoffer, de relatie; wel/geen werk; wel/geen alcoholproblematiek; wel/geen machtsmisbruik, wel/niet gehuwd¹¹) (Roberts, Klein en Fischer, 2003; De Ruiter en Veen, 2005; De Ruiter, 2006; Sijbrandi, Jonker en Wolf, 2008; Babcock, Green en Robie, 2004; Ariel, 2010; Stuart, 2005).

179 Uit de literatuur blijkt ook dat van behandelingen verwacht wordt dat zij zullen leiden tot ander gedrag bij daders en/of slachtoffers, wat leidt tot vermindering van het huiselijk geweld en tot het verminderen van intergenerationele overdracht. Over de effectiviteit van verschillende behandelmethoden gericht op huiselijk geweld - het derde en vierde onderdeel - is relatief weinig bekend en de resultaten zijn tot op heden zeer gering (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter en Bushway, 2001; Babcock et al., 2004; De Ruiter en Veen, 2005; De Ruiter, 2006). Allelei interventies zijn onderzocht, zoals gedragstrainingen, *peer groups*, ondersteuning bij een rechtszaak, helpen bij het behouden van werk en het verkrijgen van inkomen, nazorg (Tolman en Raphael, 2002; Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie, 2008; Dieneman, Boyle, Baker, Resnick, Wiederhorn en Campbell, 2000) en mediation (dat juist niet effectief blijkt in gevallen van huiselijk geweld) (Fischer, Vidmar en Ellis, 1993; Winggood, DiClemente en Raj, 2000). Uit verschillende overzichtsstudies en meta-analyses (Wathen en MacMillan, 2003; Babcock, Green en Robie, 2004; De Ruiter en Veen, 2005; Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie, 2008) blijkt dat de verschillende behandelmethoden weinig effecten laten zien. De drie onderzochte methoden zijn ingedeeld in de Duluthmethode, met name gebaseerd op machtsverhoudingen, de cognitieve gedragstrainingen, met name gebaseerd op cognitieve gedragstheorieën en sociale leertheorieën, en alle overige methoden. Er komt niet één methode naar voren die uitgesproken effectief of ineffectief is; wat betekent dat de huidige interventies een minimale impact op het verminderen van herhaald geweld hebben. Mogelijk spelen de behandelingen nog onvoldoende in op de uiteenlopende problematiek (De Ruiter en Veen, 2005; Stuart, 2005; Rutten, Nijkamp en Zwijnenburg, 2009) en ontbreekt nazorg (Clement, Smits en Den Brandt, 2009). Het behandelen van alleen mannen lijkt niet effectief te zijn bij de meeste jonge stellen (Moffit, Robins en Caspi, 2001). Van systeemgericht werken (het hele gezin betrekken) lijkt veel verwacht te worden (Lemmers, 2002; Moffit, Robbins en Caspi, 2006), maar ook systeembehandeling is niet in alle gevallen effectief, zo blijkt uit een literatuurstudie van Flikweert en Lunneman (2003).

¹¹ Het is niet duidelijk of het echt gaat om getrouwd zijn of dat samenwonen hier ook onder kan vallen.

Het blijkt van groot belang dat vooraf de risicofactoren en beschermende factoren worden ingeschat en niet van een 'one size fits all' behandeling wordt uitgegaan. Ook verslavingsproblematiek (alcohol, cannabis, cocaïne) verdient als risicofactor meer aandacht dan momenteel het geval is omdat dat van grote invloed kan zijn op het geweld (Kraanen, 2010). Deze conclusies zijn grotendeels gebaseerd op onderzoek in het buitenland omdat er nog nauwelijks effectonderzoek naar behandelingen van huiselijk geweld in Nederland is verricht. De conclusies worden echter ook gedeeld door Nederlandse onderzoekers (zie De Ruiters en Veen, 2005 en lopend promotieonderzoek naar de effecten van behandelingen voor huiselijk geweld van F. Kraanen, Universiteit van Amsterdam).

180 Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld of slachtoffer zijn van kindermishandeling, relatief vaak psychische en fysieke klachten krijgen op latere leeftijd, en relatief vaak opnieuw in aanraking komen met huiselijk geweld op latere leeftijd (Kolbo 1996; Dijkstra, 2001; Tierolf 2010). Uit onderzoek van Perry (2002) blijkt dat de invloed van huiselijk geweld ook al op zeer jonge leeftijd gevolgen heeft, als gevolg van stressreacties op het geweld kan het diverse functies beïnvloeden (stress feedback systeem, immuunsysteem e.a.) en kunnen veranderingen in gedrag ontstaan als snel geïrriteerd zijn, slaapproblemen en extreme schrikreacties. Uit onderzoek (Hester en Westmarland, 2005) blijkt dat primaire preventie effectief kan zijn, met name als dit kindgericht is, interactief, en gebruik wordt gemaakt van theatervormen. Daarnaast zijn enkele opvoedingsondersteunende trainingen voor ouders effectief gebleken (Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie, 2008), evenals huisbezoeken door professionals (Lundahl, Nimer en Parsons, 2006) en sommige (maar ook weer niet alle) weerbaarheidstrainingen voor jongeren (Lemmers, 2002). Uit de literatuur komt naar voren dat het beleid zich zou moeten richten op zeer jonge kinderen (Hermanns, 2000; Lemmers, 2002); 'zo jong mogelijk'.

181 Onderzoek naar effectiviteit van interventies gericht op kind-oudermishandeling en ouderenmishandeling staat nog in de kinderschoenen. Wel is een aantal risicofactoren bekend op het gebied van ouderenmishandeling (zoals cognitieve beperkingen van de oudere, samenwonen met de dader, afhankelijkheid op het gebied van financiën en wonen). Oplossingsrichtingen die in de literatuur worden genoemd voor ouderenmishandeling beperken zich tot het zoeken van andere woonruimte of opvang voor slachtoffers en/of daders (Kleinschmidt, 1997; Lachs en Pillemer, 1995, 2004). Het lijkt op grond van de literatuur dus zinvol om onderscheid te maken tussen verschillende doelgroepen, en steeds na te gaan wat de risicofactoren zijn in het individuele geval, voordat besloten kan worden welke behandeling passend is. Er is echter nog weinig kennis over factoren die het gedrag binnen de verschillende doelgroepen effectief beïnvloeden.

182 Er lijkt nog veel discussie tussen wetenschappers over de vraag of huiselijk geweld vooral wordt veroorzaakt door machtsverschillen (feministische benadering) of door andere oorzaken, zoals financiën, alcohol en drugs en persoonlijkheidskenmerken (gezinsgerichte benadering), waarbij ook sprake kan zijn van een combinatie van machtsverschillen met andere factoren. Het kennen van de oorzaken en risicofactoren is echter van groot belang, omdat op grond daarvan bepaald kan worden welke factoren beïnvloedbaar zijn en door welke methoden.

183 Het beleid op het gebied van risicotaxatie en behandeling wordt dus op hoofdlijnen ondersteund door de onderzoeksliteratuur, hoewel meer onderzoek naar en ontwikkeling van effectieve behandelmethoden nodig is.

184 Uit de literatuur komt verder een aantal nieuwe ontwikkelingen naar voren: 1) toename van partnergeweld door vrouwen (Lynn, Moffitt, Caspi, Newman, Fagan en Silva, 1996; Carney, Buttell en Dutton, 2006), 2) toename van geweld tegen ouderen; 3) toename van geweld tegen ouders door pubers, 4) dating geweld door jongeren (Meintser, 2010). Deze ontwikkelingen komen nog niet naar voren in de landelijke beleidsnota's. Gezien de onderzoekpublicaties vragen deze onderwerpen wel aandacht.

4.6.2 Onderbouwing van de gekozen maatregelen

185 Passen de gekozen maatregelen (tezamen) bij het subdoel en ondersteunt empirische kennis de keuze voor deze maatregelen?

186 Wat opvalt is dat relatief veel aandacht van het landelijk beleid is gegaan naar het onderdeel 'snel ingrijpen'. Om dit doel te bereiken zijn verschillende maatregelen getroffen (Wet tijdelijk huisverbod; vergroten van de capaciteit van de vrouwenopvang; waarschuwingssysteem AWARE). Uit de literatuur blijkt dat dit soort maatregelen inderdaad nodig is om geweld (tijdelijk) te doen stoppen. Opvanghuizen scheppen veiligheid voor slachtoffers die zeer nuttig is (Taylor-Browne, 2001). Waarschuwingssystemen (zoals alarmknoppen) doet het aantal herhalingen van geweld teruglopen (Hester en Westmarland, 2005).

187 Naast maatregelen voor 'snel ingrijpen' zijn er ook risicotaxatie-instrumenten ontwikkeld. Gezien de relevantie van risicotaxatie zijn risicotaxatie-instrumenten essentieel. De betrouwbaarheid en validiteit van de instrumenten wordt op dit moment (terecht) onderzocht. De instrumenten die ontwikkeld worden (of zijn) zijn bestemd voor de politie (op het moment van ingrijpen met de Wet tijdelijk huisverbod), de SHG's en de vrouwenopvang. Ook de reclassering heeft een risicotaxatie-instrument ontwikkeld (de ontwikkeling daarvan viel buiten het beleidsprogramma Huiselijk Geweld). Gezien het feit dat deze door verschillende organisaties worden ontwikkeld bestaat het risico dat zij onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Afstemmen bevordert een gemeenschappelijke taal en inzicht in de problematiek, en kan efficiëntieverhogend werken (De Ruiter, 2005). Uit onderzoek komt naar voren dat risicotaxatie-instrumenten voor huisartsen een toegevoegde functie kunnen hebben, omdat slachtoffers veel contact hebben met huisartsen (Feder et al., 2006; Ramsay et al., 2002; Drijber et al., 2008). Dit is in Nederland niet gestimuleerd door landelijk beleid. Of huisartsen dergelijke instrumenten wel hebben is niet bekend.

188 De hulpverlening is met name gestimuleerd door het beschikbaar stellen van financiële middelen door het landelijk beleid. De *inhoud en kwaliteit* van de hulpverlening is vooral overgelaten aan de professionals; het beleidsprogramma Huiselijk Geweld heeft hierop weinig invloed uitgeoefend. Dit betreft zowel de behandelingen voor daders als hulpverlening voor slachtoffers. Wel is recent de ontwikkeling van een database gestimuleerd, waarin interventies op het gebied van huiselijk geweld opgenomen kunnen worden als zij aan bepaalde criteria voldoen.

Gezien het feit dat er nog maar weinig effectieve interventies zijn is dit een goede ontwikkeling. Wel kan opgemerkt worden dat de aandacht voor effectiviteit van de hulpverlening pas relatief recent is ontstaan, evenals de aandacht voor onderzoek naar de effectiviteit en oorzaken van huiselijk geweld. Omdat er weinig bekend is over de resultaten van de hulpverlening kan ook geen kosten/batenanalyse worden gemaakt.

189 Op het gebied van genderspecifieke maatregelen is vanuit het beleidsprogramma Huiselijk Geweld een advies gevraagd over dit onderwerp (De Boer, 2008). Het advies bevat een groot aantal aanbevelingen aan het beleidsprogramma. Er zijn tot op heden nog geen concrete acties ondernomen. Uit de interviews blijkt dat er veel discussie is over de vraag of er werkelijk noodzaak is om genderspecifieke maatregelen te treffen. Met andere woorden: het officiële doel (genderspecifiek beleid) wordt niet bereikt omdat onvoldoende maatregelen getroffen worden, maar het is ook de vraag of het doel werkelijk wordt nagestreefd. Uit onderzoek komt naar voren dat het in ieder geval nodig is om de oorzaken van het geweld (genderspecifiek en/of andere oorzaken) te kennen om passend te kunnen ingrijpen. Het is niet duidelijk of dit voldoende is ingebed in de risicotaxatie-instrumenten en behandelmethoden.

190 Hoewel er weinig onderzoek is gedaan naar de effecten van weerbaarheidstrainingen laten de beschikbare onderzoeken geringe maar positieve resultaten op weerbaarheid zien (recente evaluatie van weerbaarheidstrainingen gericht op huiselijk geweld op de basisschool, door de Rijksuniversiteit Groningen, www.weerbaarheid.nu). Ook de maatregelen die door landelijk beleid zijn getroffen jegens ouder(en)mishandeling zijn relatief beperkt: informatiecampagnes/het project 'Stop ouderenmishandeling' en de ontwikkeling van een methodiek aanpak pubergeweld tegen ouders (door de stichting Toevluchtsoord Groningen in samenwerking met de politie). Zowel 'intergenerationele overdracht' als 'ouder(en)mishandeling' zijn onderwerpen die relatief recent aandacht hebben gekregen; daardoor zijn er nog niet veel maatregelen getroffen en is nog weinig bekend over de effectiviteit ervan.

4.7 Logica, consistentie en plausibiliteit beleidstheorie en maatregelen als geheel

191 Uit voorgaande analyse komt naar voren dat veel van de veronderstellingen uit het beleidsprogramma geheel of gedeeltelijk worden ondersteund door de gevonden wetenschappelijke literatuur. Lang niet over alle onderdelen van het beleid is echter veel wetenschappelijke kennis beschikbaar. Bovendien gaan veel van de maatregelen (en aannames) over randvoorwaarden (resultaten op constitutioneel niveau) en niet over daadwerkelijke gedragsverandering (resultaten op begunstigdenniveau). De vraag of het landelijk beleid op het gebied van huiselijk geweld in principe haar doelen zal bereiken, kan dan ook niet eenvoudig met een 'ja' of 'nee' worden beantwoord. Hieronder vatten we de hoofdpunten per subdoel samen. Daarna beschouwen we het beleidsprogramma als geheel.

192 De literatuur ondersteunt dat *ketensamenwerking en informatie-uitwisseling* nodig is om een complex probleem zoals huiselijk geweld aan te kunnen pakken. Er zijn veel maatregelen getroffen gericht op de ontwikkeling van ketensamenwerking, maar minder op (monitoring van) de uitkomsten daarvan. Tevens heeft de ontwikkeling van de ketensamenwerking vooral betrekking op

organisatorische samenwerking. De keten wordt nog niet opgebouwd vanuit het perspectief van een slachtoffer, waardoor de mogelijkheid bestaat dat het voor het slachtoffer onduidelijk is welke organisaties kunnen en zouden moeten helpen. Er bestaat een veel besproken werkwijze in het buitenland bespreken die dit punt adresseert. Uit de literatuursearch bleek dat er veel is gepubliceerd over goede ervaringen die in de Verenigde Staten en Engeland zijn opgedaan met zogenaamde 'Family Justice Centers', waar ketenpartners fysiek bij elkaar zitten om slachtoffers van huiselijk geweld te helpen (zie <http://www.familyjusticecenter.com>). Het doel hiervan is dat een optimaal service aanbod beschikbaar en toegankelijk is voor slachtoffers. Door alle betrokken organisaties in 1 punt te concentreren kan een slachtoffer altijd de benodigde hulp krijgen, zonder vaak doorverwezen te worden. Het bijeen zetten van de ketenpartners zou de ketensamenwerking kunnen bevorderen: partners weten elkaar snel te vinden wat de informatie-uitwisseling ten goede komt. Het samenwerken in Family Justice Centers stimuleert bovendien een gezamenlijke visievorming bij de ketenpartners, dat ook het onderlinge vertrouwen kan vergroten en uitwisseling van kennis en competenties.

193 Ook de noodzaak van *bewustwording en normstelling* wordt ondersteund door wetenschappelijke inzichten. Er zijn maar weinig maatregelen op het gebied van preventie gericht op kinderen en adolescenten aangetroffen.

194 Het treffen van maatregelen op het gebied van *deskundigheidsbevordering om signalering* te vergroten, wordt ondersteund door wetenschappelijke inzichten, waaruit blijkt dat professionals signalen niet altijd herkennen of niet weten hoe ze daarmee om moeten gaan. Het trainen van professionals zal echter niet altijd voldoende zijn, daarnaast is structurele inbedding in het dagelijks werk nodig. Ook kunnen allerlei moderne middelen gebruikt worden om de deskundigheid te vergroten.

195 Van de vele maatregelen die zijn getroffen om het aantal *meldingen* te vergroten mag verwacht worden dat zij inderdaad dit doel zouden moeten kunnen bereiken. Belangrijk is dan dat de centrale meldpunten op de hoogte zijn van doorverwijsmogelijkheden en dat die daadwerkelijk beschikbaar zijn.

196 Van de *straf- en bestuursrechtelijke aanpak* mag verwacht worden dat deze zal bijdragen aan vervolging van daders. De inhoud van de gedwongen en vrijwillige behandeling is van belang om werkelijk bij te dragen aan de vermindering van huiselijk geweld door de daders. Bovendien werken beloningen op de langere termijn doorgaans beter dan straffen.

197 Op het gebied van de *kwaliteit en effectiviteit van behandeling en hulpverlening* zijn weinig maatregelen voorzien vanuit het landelijk beleidsprogramma. Uit (buitenlands) onderzoek blijkt dat de huidige onderzochte interventies een minimaal effect hebben op het verminderen van het geweld. Mogelijk spelen de behandelingen nog onvoldoende in op de uiteenlopende problematiek en ontbreekt nazorg.

198 Duidelijk is dat niet van een one-size-fits-all aanpak moet worden uitgegaan en dat risicotaxatie essentieel is. Hiervoor is kennis nodig over de oorzaken van huiselijk geweld, die nu meestal nog ontbreekt. Ook komt uit de literatuur naar voren dat het beleid zich zou moeten richten op zeer jonge kinderen om het geweld daadwerkelijk te voorkomen. Op dit gebied zijn nog relatief weinig maatregelen getroffen.

199 Als het beleidsprogramma als geheel wordt geanalyseerd valt op dat een groot deel van de aandacht is uitgegaan naar de *organisatorische kant* van de aanpak: ervoor zorgen dat organisaties gaan samenwerken, dat slachtoffers en professionals het geweld melden, zorgen dat er steunpunten komen waar mensen zich kunnen melden en zorgen voor opvanghuizen van slachtoffers. Aan de *inhoud* van al deze inspanningen (de resultaten van de samenwerkende organisaties en de resultaten van de (gedwongen of vrijwillige) behandeling van slachtoffers en daders) is minder aandacht gegeven. Dit is vooral overgelaten aan professionals en het lokale niveau. Het feit dat uit (buitenlands) onderzoek teleurstellende resultaten blijken over de effectiviteit van de huidige behandelingen en zorgtrajecten suggereert dat nog niet te veel verwacht mag worden van de uiteindelijk beoogde gedragsverandering. Er zijn tot dusverre weinig effectieve interventies beschikbaar wat een knelpunt vormt voor het behalen van het einddoel, het verminderen van ernst en omvang van huiselijk geweld.

200 Als we de huidige kennis in ogenschouw valt op dat er weinig aandacht is voor preventie en intergenerationele overdracht: door kinderen bewust en weerbaar te maken, vanaf zeer jonge leeftijd, en door adolescenten te leren om te gaan met conflicten en relaties zou gewerkt kunnen worden aan weerbaarheid en preventie. Het gaat er dan dus feitelijk niet om het gedrag te veranderen van de huidige daders en hun slachtoffers, maar om te voorkomen dat toekomstige generaties minder risico lopen om soortgelijk gedrag te gaan vertonen. Als daar nu niets aan gedaan wordt zal dat nog jarenlang weinig veranderen.

201 Gezien het feit dat er nog weinig effectieve behandelmethoden voor daders (en hun omgeving) beschikbaar zijn, valt het op dat er geen gericht, landelijk gecoördineerd ontwikkel- en onderzoekprogramma is op dit gebied. Daarbij zou ook gericht onderzoek gedaan kunnen worden naar risicofactoren en de impact van verschillende factoren op gedrag, inclusief verslavingsproblematiek en gender issues. Een analyse van de oorzaken en risicofactoren is nodig om een theoretisch kader op te stellen, op grond waarvan maatregelen gekozen kunnen worden. Vermoedelijk zal het gaan om een mix van maatregelen voor verschillende doelgroepen (typen geweld, typen dader/relatie, kenmerken geweld, mediërende en modererende factoren) die helder in kaart moeten worden gebracht. Daarbij kan ook onderzoek gedaan worden naar nieuwe trends die tot dusverre in het beleidsprogramma nog geen of weinig aandacht hebben gekregen: partnergeweld door vrouwen, geweld door pubers tegen ouders, geweld tegen ouders en ouderen).

202 Wat verder opvalt, is dat weinig maatregelen zijn getroffen om de uitkomsten op het gebied van behandelingen te monitoren (inclusief instroom, uitstroom en uitval). Dit zou het beleid versterken, ook omdat blijkt dat de hulpverlening niet altijd beschikbaar is, er lange wachtlijsten zijn en de kans op terugval bij uitvallers het grootst is.

203 Ten slotte valt een algemeen punt op. Het beleid benadrukt normstelling en een strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld. Dit komt ook logisch voort uit het feit dat het ministerie van Justitie de regie over de aanpak heeft. Omdat uit divers onderzoek echter naar voren komt dat straffen wel kan werken, maar onder bepaalde condities, en belonen over het algemeen effectiever is op de langere termijn, zou meer gebruikgemaakt kunnen worden van deze kennis. Duidelijk gemaakt kan worden dat het geweld onacceptabel is, maar daarnaast zou de boodschap uitgezonden kunnen worden dat er mogelijkheden zijn om het geweld te doen stoppen, de relatie te verbeteren, en conflicten op een andere manier met elkaar op te lossen. Publiekscampagnes zouden bijvoorbeeld meer kunnen inspelen op de mogelijkheden voor gedragsverandering van de dader (belonend) en minder op het feit dat geweld niet mag (bestraffend) of zou facilitering benadrukt kunnen worden (bijvoorbeeld over vergoedingen door de verzekeringen of financiële ondersteuning van slachtoffers).

5. Synthese evaluatieonderzoeken en analyse doelbereiking

204 In dit hoofdstuk gaan wij in op de bereikte resultaten, zoals vastgesteld op basis van (kwalitatief goed) uitgevoerd evaluatieonderzoek, aangevuld met registratiegegevens die bij de betrokken organisaties beschikbaar zijn. Waar voorgaande hoofdstukken ingingen op de beleidstheorie en het checken van de plausibiliteit van de theorie met wetenschappelijke literatuur, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar wat er in de praktijk is gerealiseerd op de in het beleid geformuleerde subdoelen.

205 Het hoofdstuk start met een toelichting op de door ons gekozen indicatoren, op basis waarvan kan worden afgeleid welke effecten zijn opgetreden op de verschillende niveaus (institutioneel en begunstigen). In dezelfde paragraaf lichten we ook de beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal toe. Vervolgens lichten we voor de verschillende subdoelen (zie figuur 2 in hoofdstuk 3) de bereikte resultaten toe. Hierbij maken we onderscheid tussen input, throughput en output, zoals in paragraaf 2.2.4 toegelicht. Het hoofdstuk sluiten we af met een 'overall' beeld van de bevindingen.

5.1 Indicatoren en beschikbaar onderzoeksmateriaal

5.1.1 Inleiding

206 Op basis van de beleidsreconstructie hebben we per subdoel van het beleid indicatoren vastgesteld om het resultaat op subdoelen vast te stellen. Hierbij maken we zoals aangegeven onderscheid tussen resultaten op institutioneel niveau (input), werking (throughput) en resultaten op begunstigdeniveau (output).

207 De wijze waarop (de keuze voor) de indicatoren tot stand is gekomen lichten we hierna toe. De indicatoren zijn slechts voor een deel letterlijk en expliciet benoemd in de beleidsdocumenten. Dit geldt vooral voor de nota 'Privé geweld, publieke zaak', de basis voor het beleid in de jaren 2002 tot en met 2007.

208 In het 'Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 'De volgende fase' zijn wel beleidsprestaties benoemd die in 2011 behaald zouden moeten zijn:

1. Toename van het aantal bij de politie ter kennis gebrachte incidenten huiselijk geweld;
2. Toename van het aantal meldingen bij SHG's;
3. Toename van aangiften en aanhoudingen;
4. Prestaties van het OM:
 - a. Ontwikkelen en borgen van juridische expertise met betrekking tot huiselijk geweld;
 - b. Aanwijzingen huiselijk geweld, kindermishandeling en eengerelateerd geweld;
 - c. Sluitend reclasseringsaanbod voor alle huiselijk geweldzaken in strafrechtelijk kader;
5. Vermindering recidive door plegers huiselijk geweld.

209 De beleidsreconstructie heeft door het aanbrengen van structuur, het expliciet maken van veronderstelde mechanismen en onderliggende aannames, zicht gegeven op de kern en de subdoelen van het beleid. Dit heeft samen met de expliciete targets zoals hiervoor beschreven geleid tot een lijst van indicatoren met betrekking tot input, throughput en output. De gekozen

indicatoren sluiten aan bij de (indeling in) subdoelen zoals weergegeven in figuur 2 in hoofdstuk 3. De indicatoren worden hierna opgesomd.

5.1.2 *Indicatoren op input en throughput*

210 Met betrekking tot input en throughput hanteren we de volgende indicatoren:

1. Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling:
 - a. De mate waarin de gemeente als regiehouder op de ketenaanpak optreedt;
 - b. De werking van de SHG's en de mate waarin ze ondersteund zijn;
 - c. De mate waarin huiselijk geweld prioriteit heeft in de strafrechtsketen, onder andere agendering in de veiligheidshuizen;
2. Bewustwording en normstelling:
 - a. De mate van agenderen probleem bij betrokken organisaties
 - b. De mate van bekendheid met SHG's en websites en mogelijkheden om hulp te krijgen;
 - c. Het bestaan van bewustwordingsprogramma's gericht op preventie;
3. Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden
 - a. De mate waarin deskundigheidsbevordering bij professionals (via beroepsopleidingen) en kennisontwikkeling wordt ontwikkeld;
4. (Bereidheid) melden en aangifte doen:
 - a. Het gebruik van protocollen voor signaleren en melden van huiselijk geweld en daaruit volgende informatie-uitwisseling;
5. Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak:
 - a. De mate waarin een strafrechtelijke aanpak en zorgaanbod in gedwongen kader is ontwikkeld;
 - b. Werking van het tijdelijk huisverbod inclusief de werking van het RIHG;
6. Zorg, hulpverlening en opvang:
 - a. Kwaliteit en kwantiteit van het aanbod in de hulpverlening (inclusief vrouwenopvang);
 - b. Instroom in de hulpverlening (inclusief vrouwenopvang) en aantal zorgtrajecten;
 - c. Aanbod zorgtrajecten en effectieve gedragsinterventies in vrijwillig kader.

211 In de gevallen dat we iets kunnen zeggen over de werking (throughput), is het ook mogelijk iets te zeggen over al dan niet gewenste neveneffecten van het landelijk beleid.

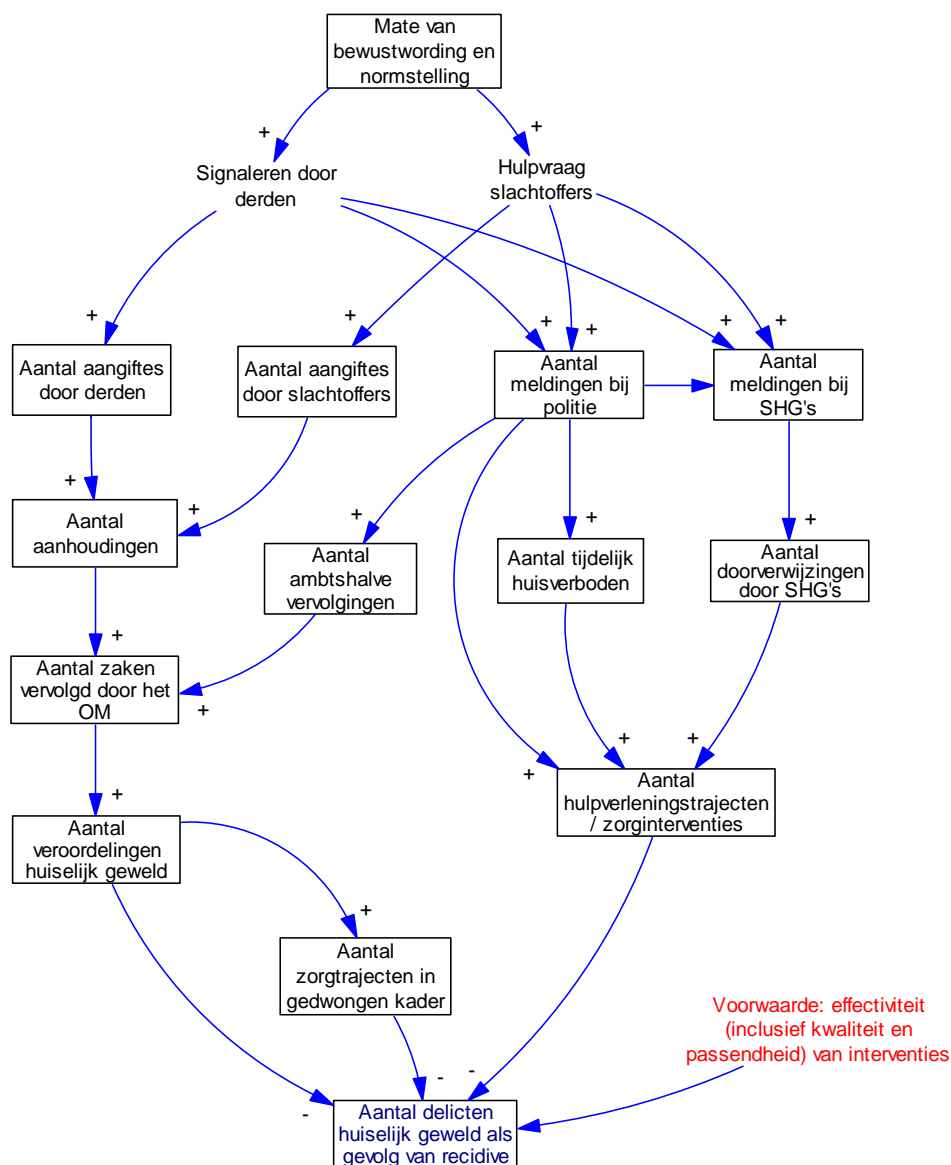
5.1.3 *Indicatoren op output*

212 De indicatoren op basis waarvan we de resultaten op begunstigdenniveau (output) vaststellen zijn samengevat in figuur 2. De gekozen outputfactoren zijn:

1. Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling: geen indicatoren op begunstigdenniveau;
2. Bewustwording en normstelling: mate van bewustwording en normstelling;
3. Melden en aangifte doen:
 - a. Aantal meldingen (bij politie en SHG's);
 - b. Aantal aangiften;
4. Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak:
 - a. Aantal aanhoudingen;

- b. Aantal vervolgingen;
- c. Aantal huisverboden;
- 5. Zorg, hulpverlening en opvang:
 - a. Aantal doorverwijzingen naar zorg;
 - b. Aantal hulpverleningstrajecten;
 - c. Aantal zorgtrajecten in gedwongen kader.

213 Eén van de einddoelen, het aantal delicten huiselijk geweld verminderen, is wel benoemd in figuur 3, maar op dit einddoel, conform de verwachting voorafgaande aan dit onderzoek, zijn nog geen resultaten waarneembaar.



Overzicht indicatoren output

5.1.4 Beschikbaar onderzoeksmateriaal

214 We hebben geconstateerd dat het beschikbare onderzoeksmateriaal ongelijk verdeeld is over de verschillende onderdelen van het beleid (voor sommige onderdelen is geen tot weinig materiaal beschikbaar) en niet volledig dekkend. Dit betekent dat we over een aantal indicatoren weinig resultaten kunnen beschrijven. Bij de interpretatie van de resultaten van dit onderzoek is het van belang om te realiseren dat als er geen evaluatieonderzoek beschikbaar is, dit niet betekent dat er geen resultaten zijn geboekt.

215 De beschikbaarheid van evaluatieonderzoeken aangevuld met (als betrouwbaar te kwalificeren) cijfers uit registratiesystemen kan als volgt worden samengevat:

1. Er zijn voor de meeste onderdelen voldoende evaluatieonderzoeken beschikbaar om resultaten op input (institutioneel niveau) vast te stellen;
2. Er zijn relatief weinig evaluatieonderzoeken beschikbaar op basis waarvan de werking (throughput) kan worden vastgesteld;
3. Een deel van de resultaten op output kan worden vastgesteld, maar op onderdelen ontbreken noodzakelijke gegevens.

216 De ongelijk verdeelde en niet volledig beschikbaarheid van evaluatieonderzoeken heeft gevolgen voor de mate waarin we onderzoeksvragen (op subniveau) kunnen beantwoorden. De beantwoording van (onderdelen van) onderzoeksvragen 5 ('Op welke manier zijn de doelen en subdoelen bereikt?') en 6 ('In hoeverre is extra impact van het beleidsprogramma aanwijsbaar?') is lastig, omdat hiervoor de (proces)evaluaties ontbreken.

5.2 Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

5.2.1 Gerealiseerde maatregelen (input)

217 In de realisatie van een sluitende ketenaanpak is de rol van gemeenten als regiehouder en SHG's als coördinator cruciaal. De samenwerking in de aanpak van huiselijk geweld zou verder gefaciliteerd worden door informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners te ondersteunen met het informatieknooppunt huiselijk geweld. In deze paragraaf wordt ingegaan op de realisatie van deze doelstellingen, voor zover dit uit evaluatieonderzoeken kan worden opgemaakt.

gemeente als regiehouder op de ketenaanpak optreedt;

218 In de nota 'Privé Geweld, Publieke Zaak' wordt de centrale rol van gemeenten al benoemd en dit wordt in 2005 nog eens bekrachtigd door de gemaakte prestatieafspraken over huiselijk geweld en SHG's in het Grote Stedenbeleid 2005-2009. Uit een landelijke nulmeting in 2004 (van Egten 2005) en een tussenmeting in het najaar van 2005 (Berg-le Clerq en van Egten 2006) over de lokale aanpak van huiselijk geweld blijkt dat gemeenten overwegend voor zichzelf ook de rol zien die vanuit het landelijk beleid voorzien was¹². In de evaluatie van Berg-le Clerq en van Egten (2006)

¹² De respons van beide onderzoeken lag rond de 60%.

geeft in ruim 70% van de gemeenten het college van B&W aan een rol te zien voor de gemeente in de aanpak van huiselijk geweld. De meest genoemde rol is 'regisseur', daarna 'stimulator van samenwerking' en in laatste instantie 'beleidsmaker' en 'financier'.

219 In 2005 geeft 74% van de gemeenten aan maatregelen tegen huiselijk geweld te hebben genomen, tegenover 57% in de meting van een jaar eerder. De inhoud van deze maatregelen is weergegeven in tabel 2. De tabel laat zien dat de meerderheid van de gemeenten deelneemt aan regionale projecten, SHG's financiert en een contactpersoon heeft aangesteld. Een groot deel van de gemeenten heeft huiselijk geweld in een beleidsplan opgenomen en een bestaand netwerk gestimuleerd aandacht te besteden aan huiselijk geweld. Concrete projecten komen een stuk minder vaak voor (Ibid.).

Soort maatregel	Percentage van de respondenten
Deelname aan regionaal project Aanpak Huiselijk Geweld	84%
Financiert (mede) (Advies- en) Steunpunt Huiselijk Geweld	58%
Contactpersoon binnen de gemeente aangewezen	52%
Bestrijding huiselijk geweld opgenomen in beleidsplan veiligheid, beleidsplan vrouwenopvang of beleidsplan gezondheidsbeleid	36%
Bestaand netwerk gestimuleerd om ook aandacht te gaan besteden aan huiselijk geweld	36%
Er is (zijn) (een) uitvoerend (e) project(en) gestart	24%
Deelname aan lokaal project Aanpak Huiselijk Geweld	23%
Projectleider aangetrokken voor de aanpak van huiselijk geweld	21%
Beleidsplan aanpak huiselijk geweld opgesteld	19%
Lokaal signaleringsnetwerk opgezet	14%

Tabel 2: Soorten maatregelen bij gemeenten (bron: Berg-le Clerq en Egten 2006)

220 Als regiehouder van de ketenaanpak moeten gemeenten huiselijk geweld van verschillende kanten kunnen benaderen om de gehele keten te kunnen overzien. Uit de interne organisatie blijkt dat dit vaak ook het geval is. Zo zijn in 2005 in 73% van de gemeenten zowel de afdeling openbare

orde en veiligheid als de afdelingen welzijn en/of zorg en/of opvang bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken. In 2004 was dat nog 67%, dus er lijkt sprake te zijn van een stijgende trend (Ibid.).

221 Bij de aanpak van huiselijk geweld wordt door de gemeenten een breed scala aan organisaties genoemd dat betrokken is. Veruit het vaakst genoemd zijn de instellingen voor algemeen maatschappelijk werk en de GGD, maar ook de politie, opvang, OM, jeugdzorg, AMK's, GGZ instellingen en bureaus slachtofferhulp worden door een meerderheid van de respondenten genoemd (Ibid.). Op basis hiervan lijkt het erop dat lokaal de voorwaarden voor een integrale aanpak van huiselijk geweld bestaan. Het streven naar een integrale aanpak blijkt ook uit het plan voor een grootstedelijke integrale aanpak van huiselijk geweld, opgesteld door de G4. Hierin wordt een actieprogramma geschetst waarin de integrale aanpak in een ketensamenwerking ook centraal staat (G4 2008).

222 De samenwerking bij de responsgemeenten bestaat voornamelijk uit overleg op beleidsniveau, gezamenlijke uitvoering van projecten en overleg op uitvoerend niveau. In de samenwerking is de gemeente vooral stimulator van samenwerking en financier en aandrager van beleidskaders. Overigens zijn het vooral de centrumgemeenten die een rol voor zichzelf zien weggelegd. De regiogemeenten zien dat veel minder (Berg-le Clerq en van Egten 2006).

223 De regierol van de gemeenten is gestimuleerd en ondersteund door programma's van TransAct, later Movisie, en de VNG waarvoor vanuit de landelijke aanpak subsidie beschikbaar is gesteld. Uit de meting van de effecten van het huiselijk geweld beleid bij gemeenten van Berg-le Clerq en van Egten (Ibid.) blijkt dat 63% van de centrumgemeenten en 39% van de regiogemeenten ondersteuning hebben gekregen bij de aanpak van huiselijk geweld. Een groot deel van deze ondersteuning kwam van de VNG en/of TransAct. Kuppens et al. (2006) komen tot de conclusie dat het ondersteuningsprogramma van de VNG de regierol van de gemeenten een grote impuls heeft gegeven. Uit een landelijke evaluatie van de stimuleringsmaatregel voor de SHG's van Vink en Geurts¹³ (2008) blijkt dat veel centrumgemeenten vinden dat de subsidie ter stimulering van de ontwikkeling van SHG's heeft bijgedragen aan het op de agenda zetten van het thema huiselijk geweld.

224 Ter ondersteuning van de gemeenten zijn diverse hulpmiddelen ontwikkeld zoals de 'bouwstenen voor de aanpak van huiselijk geweld' (2007) en de 'Modelaanpak huiselijk geweld: Elementen voor lokaal beleid' (2009). Dit zijn beide documenten waarin concrete suggesties worden gedaan voor de invulling van de regierol door de gemeenten. Hoewel dus wel blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten ondersteuning heeft ontvangen, is er geen onderzoek gedaan waaruit blijkt in hoeverre deze specifieke middelen daadwerkelijk aansloten bij de behoeften van de gemeenten. Wel is er in een onderzoek van Vink en Geurts (2008) gevraagd naar de tevredenheid over de ondersteuning met betrekking tot de SHG's. De VNG krijgt een gemiddeld cijfer van 6,4 en Movisie een 7. Het is niet duidelijk welke ondersteuning hier beoordeeld wordt.

¹³ De evaluatie is uitgevoerd op basis van documentstudie, interviews en schriftelijke enquêtes. De respons op de enquête was rond de 80% voor centrumgemeenten en rond de 30% voor regiogemeenten.

De werking van de SHG's en de mate waarin ze ondersteund zijn:

225 De concrete uitvoering van de lokale ketenaanpak wordt gecoördineerd door de SHG's die als frontoffice dienen. Om de ontwikkeling van SHG's te stimuleren is een subsidiemaatregel in het leven geroepen, waarvoor in de periode 2004-2007 7,8 miljoen euro is gereserveerd. Het doel van de maatregel was dat in 2006 alle centrumgemeenten een SHG zouden hebben opgezet en dat de gemeenten ten minste 40% zouden bijdragen aan de kosten van de SHG's (Vink en Geurts 2008).

226 In de evaluatie van de stimuleringsmaatregel onderzoeken Vink en Geurts (Ibid.) de effecten van de maatregel in opdracht van het ministerie van VWS. Hierin geven zij ook een overzicht van de resultaten van een eerder onderzoek naar de SHG's. In 2004 bestonden er 11 SHG's (hoewel ze toen nog verschillende namen droegen), waarvan er zes SHG's op dat moment operationeel waren. De functies van deze SHG's waren vergelijkbaar met latere SHG's: het leveren van (telefonisch) advies, het verwijzen naar hulpverlening en het bevorderen van deskundigheid met betrekking tot huiselijk geweld. In 2005 vond een meting plaats door TransAct. Op dat moment waren er 27 SHG's en waren er in de overige centrumgemeenten concrete plannen voor het opstarten van een SHG. Deze SHG's boden telefonische gesprekken en doorverwijzing naar de hulpverlening, een groot deel bood face to face gesprekken en enkele SHG's boden casemanagement aan. Er werden deskundigheidsbevorderende maatregelen genomen door het merendeel van de SHG's, maar deze activiteiten betreffen voornamelijk voorlichting over de werkwijze van het SHG en het gebruik van de convenanten die zijn opgesteld om de samenwerking van de backoffice te organiseren. Er zijn weinig activiteiten ontwikkeld voor het beter toerusten van de professionals 'in de backoffice'. 16 SHG's hadden in 2005 convenanten en protocollen op schrift gesteld. Voor het ontwikkelen van de SHG's vroegen de meeste gemeenten de maximale subsidie aan bij het ministerie van VWS (Goes et al. 2005).

227 De evaluatie van de stimuleringsmaatregel uit 2008 (Vink en Geurts 2008) laat zien dat alle 35 centrumgemeenten inmiddels een SHG hebben opgericht; ook ontvangen ze allen subsidie van het ministerie van VWS. Iets meer dan de helft van de gemeenten draagt meer dan 40% van de kosten bij. De doelstelling van de stimuleringsregeling is daarom deels behaald. Vink en Geurts komen echter ook tot de conclusie dat op dat moment de SHG's onvoldoende financieel geborgd zijn.

228 Van de 34 SHG's die de enquête hebben beantwoord, bieden 25 de basistaken telefonisch advies, doorverwijzing en face to face gesprekken, 9 van de 34 SHG's bieden geen face to face gesprekken. De medewerkers die dit aanbod verzorgen hebben doorgaans opleidingsniveau van minimaal HBO (HBO+). Naast de genoemde basistaken geven bijna alle SHG's training en voorlichting aan professionals, neemt meer dan de helft deel in multidisciplinair casusoverleg en verzorgt ongeveer de helft casemanagement.

229 Uit de evaluatie blijkt ook dat 29 van de 34 responderende coördinatoren van de SHG's menen dat er sprake is van een regionale ketenaanpak huiselijk geweld, waarvan in de meeste gevallen het SHG de coördinatie voert. Hiertoe bestaan er bijna overal regionale samenwerkingsconvenanten tussen de ketenpartners, waarover de meeste SHG's in de praktijk positief zijn. Wel zegt ook een groot deel van de SHG's nog altijd de privacy van cliënten als

knelpunt te zien voor de gegevensuitwisseling met professionals. Hetzelfde komt naar voren in een lokale evaluatie van een Haarlems project tegen huiselijk geweld (de Ruiter en Veen 2005).

230 De SHG's verwijzen het meest door naar het algemeen maatschappelijk werk, in de tweede plaats naar vrouwenopvang, jeugdzorg en GGZ en in de derde plaats naar de politie. Dit wijst op een stevige link tussen SHG's en zorg en hulpverlening. Tevens zijn er specifieke samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de politie en 28 SHG's. Veelal betreft dit het melden van alle mutaties huiselijk geweld door de politie bij het SHG, waarop een medewerker naar de dader kan gaan om deze te motiveren hulp te accepteren. In regio's waar zulke afspraken bestaan wordt het grootste deel van de meldingen door de politie gedaan.

231 In reactie op de resultaten van een evaluatie, die grote verschillen liet zien tussen de SHG's op het gebied van dienstverlening en operationele uitvoering van de taken is een ondersteuningsprogramma kwaliteitsverbetering van de SHG's gestart met financiering van het ministerie van VWS. Het doel van dit programma was verbeteren van de kwaliteit, standaardisatie en professionalisering van de SHG's (Zwieten et al. 2010). Hiermee zou de coördinatiefunctie van de SHG's in de lokale aanpak versterkt moeten worden. Een onderdeel van het ondersteuningsprogramma is ook de ontwikkeling en implementatie van een gemeenschappelijk risico-screeningsinstrument. Met behulp van goed onderbouwde instrumenten kan de professionele inschatting van de medewerkers aanzienlijk worden verbeterd. Er zijn nog geen evaluaties van het ondersteuningsprogramma bekend.

De mate waarin huiselijk geweld prioriteit heeft in de strafrechtsketen

232 De justitiële organisaties zijn een essentieel onderdeel in de ketensamenwerking. Zodoende is de mate van prioriteit die er in de strafrechtsketen wordt gegeven aan de aanpak van huiselijk geweld belangrijk voor de kwaliteit van de ketensamenwerking.

233 De politie heeft een grote prioriteit toegekend aan de aanpak van huiselijk geweld. In de lokale aanpak heeft de politie in het begin een trekkersrol vervuld (Vink en Geurts 2008). Van 2003 tot 2007 bestaat het programma 'huiselijk geweld en de politietaak, ambitie verbindt' opgevolgd door het programma 'huiselijk geweld en de politietaak, een kwestie van lange adem' van 2008 tot 2011 (www.politiehuiselijkgeweld.nl). Deze respectievelijk programma's zijn bedoeld om de politieregio's te ondersteunen bij het herkennen en reageren op huiselijk geweld.

234 De politie komt vaak in aanraking met huiselijk geweld in crisissituaties en als belangrijke taak is dan ook geformuleerd het stoppen van het geweld en beoordelen of er een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. Voor een goede uitvoering van deze taak is een landelijk protocol door de Raad van Hoofdd commissarissen goedgekeurd, die een lokale invulling krijgt. Het protocol gaat in op de wijze van handelen in verschillende situaties. Onderdeel daarvan is het doorverwijzen naar hulpverleningsinstanties als dat nodig is. Ook de beroepshouding ten opzichte van daders en slachtoffers is vastgelegd (Kuppens et al. 2006).

235 Het feit dat huiselijk geweld als speerpunt is aangemerkt heeft ook zijn weerslag op de mate waarin politiekorpsen beleid op het thema hebben gemaakt. In 2003 had al 72% van de korpsen huiselijk geweld beleid (van Lier et al. 2003)¹⁴. Het landelijk protocol werd in 2005 in 23 regio's gebruikt en in 20 regio's werden de protocollen actief actueel gehouden (Kuppens et al. 2006). Kuppens en collega's komen dan ook tot de conclusie dat in 2005 de politie de rol van signaleerder en doorverwijzer in de huiselijk geweldketen vervult.

236 Het handelen van de politiefunctionaris bij huiselijk geweld wordt ondersteund door een landelijk scholingsaanbod dat door de politieacademie wordt verzorgd. Dit scholingsaanbod is in 2005 bij de politieacademie geïmplementeerd. In 2005 is 78,7% van de politiefunctionarissen opgeleid (Ibid.). Doordat er een module huiselijk geweld in de integrale beroepsvaardigheidstraining is opgenomen, is geborgd dat binnen alle functies een goed opleidingsniveau bestaat. Het landelijk scholingsaanbod werd in 2005 in sommige regio's aangevuld met opfriscursussen en vervolgopleidingen. Er zijn geen studies gevonden waaruit blijkt of deze ontwikkeling zich sindsdien heeft doorgezet. Naast scholing is kennismanagement ook geborgd in de politieorganisatie. Nagenoeg alle korpsen hadden in 2005 een vorm van kennismanagement om het personeel te ondersteunen in de uitvoering van de politietaken bij huiselijk geweld.

237 Uit bovenstaande opsomming komt het beeld naar voren van een politieorganisatie waar de aanpak van huiselijk geweld een speerpunt is, niet alleen in beleid, maar ook in concrete werkwijze. Uit Van Zwieten et al. (2010) blijkt dat dit bovendien nog verder vormgegeven wordt in kennisontwikkeling door middel van onderzoek, het testen van nieuwe methoden en het organiseren van conferenties. Het kan dan ook gesteld worden dat de politie als eerste schakel in de strafrechtketen (en in het kader van hulpverlening) grote prioriteit geeft aan huiselijk geweld.

238 Ook het OM besteedt aandacht aan de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld. Het voornaamste middel voor het OM is de OM-aanwijzing. De OM-aanwijzing bestaat uit randvoorwaarden en beleidsregels voor het opsporings-, vervolgings- en executiebeleid inzake huiselijk geweld. Er zijn aanwijzingen huiselijk geweld gepubliceerd in 2003, 2008 en 2010. Vanaf de eerste aanwijzing wordt voorgeschreven dat op ieder parket een contactfunctionaris huiselijk geweld wordt aangesteld, die het beleid coördineert en contacten met externe partijen (politie en reclassering) onderhoudt. Als uitgangspunt wordt steeds genoemd dat er ingegrepen wordt bij huiselijk geweld: waar mogelijk wordt de dader gearresteerd en wordt er op een aangifte aangestuurd. Vervolgens is het uitgangspunt in de vervolging om recidive te voorkomen door het opleggen van gerichte interventies. Er is specifieke aandacht voor de kwetsbare positie van kinderen als slachtoffer of getuige van huiselijk geweld.

239 In Kuppens et al. (2006) wordt met gebruik van interviews en analyse van cijfermateriaal onderzocht in hoeverre de aanwijzing in de opsporing, vervolging en executie daadwerkelijk in de uitvoering wordt gevolgd. Het blijkt dat op dat moment in nagenoeg alle korpsen de opsporing verloopt zoals in de aanwijzing voorgeschreven, inclusief het doorverwijzen van slachtoffers naar de hulpverlening.

¹⁴ Op basis van een telefonische enquête onder alle korpsen.

240 Wat betreft vervolging blijken er verschillen in de uitvoering te bestaan bij de verschillende arrondissementen. Zo blijkt dat er in sommige arrondissementen nog relatief weinig voorgeleidingen plaatsvinden en dat in plaats daarvan voorwaardelijk geseponneerd wordt. Ook zijn er twee arrondissementen waar veel transacties voorkomen. Omdat deze transacties (vaak boetes) nadelig zijn voor het gehele huishouden heeft deze afdoening niet de voorkeur. Toch zeggen Kuppens en collega's dat in grote lijnen de aanwijzing wordt gevolgd en dat de afwijkingen te maken hebben met de specifieke lokale situatie.

241 Alle arrondissementen blijken een contactfunctionaris huiselijk geweld te hebben aangesteld. Deze blijken echter niet altijd de cursus huiselijk geweld voor de rechtelijke macht te hebben gevolgd. Ook wordt niet gemonitord wat het kennisniveau van de contactfunctionarissen is. Dit is wel belangrijk omdat de contactfunctionaris zijn collega officieren van justitie moet bijpraten of informeren over de aanpak van huiselijk geweld.

242 Het blijkt dus dat het OM zeker aandacht geeft aan huiselijk geweld door beleidsregels op te stellen. In de uitvoering wordt een lokale invulling aan de regels gegeven. Ook is de borging van de kennis van de medewerkers en kwaliteit van de uitvoering van het beleid niet volledig gerealiseerd.

243 Ten slotte blijkt de prioriteit die in de keten wordt toegekend aan huiselijk geweld uit de casusoverleggen huiselijk geweld die in vrijwel alle veiligheidshuizen zijn opgezet (Rovers 2011, een literatuursynthese). Hierin komen strafrechtelijke- en hulpverleningsorganisaties bij elkaar, onder andere om een sluitende aanpak te kunnen bieden voor gevallen van huiselijk geweld. De betrokken organisaties zijn ook bij elkaar gevestigd, wat de gezamenlijke aanpak en samenwerking in de keten ten goede komt. Het blijkt namelijk dat de persoonlijke contacten die door dagelijkse interactie kunnen ontstaan bijdragen aan een gemeenschappelijke visie en vertrouwen om samen te werken.

5.2.2 *Werking van de maatregelen (throughput)*

244 De werking van de rol van de gemeente als regisseur van de lokale ketenaanpak is niet als zodanig onderzocht. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien de regierol geen doel op zich is, maar een middel om een lokale ketenaanpak op te zetten. De regierol van de gemeente is daarom meer iets dat allerlei lokale ontwikkelingen faciliteert. Zoals in de voorgaande paragraaf is besproken doen gemeenten dit voornamelijk door het ontwikkelen van beleidskaders en het financieren van projecten. Er zijn geen onverwachte neveneffecten van de regierol van gemeenten bekend.

245 De SHG's zijn het frontportaal van de hulpverlening bij huiselijk geweld en informatieverstrekkers aan professionals en andere geïnteresseerden. Zo vervullen ze een rol van centrale spil in de lokale ketenaanpak. Het creëren van één toegankelijk punt voor alle vragen en doorverwijzingen met betrekking tot huiselijk geweld moet ervoor zorgen dat huiselijk geweld enerzijds vaker wordt gemeld door slachtoffers, omstanders en professionals, en dat anderzijds snel doorverwezen wordt naar de juiste hulpverlening. Voor slachtoffers waren in 2008 12 van de 34 responderende SHG's 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar voor crises. Nog eens 8 waren buiten kantooruren toegeschakeld naar een crisisdienst. Acht SHG's waren tijdens

kantooruren bereikbaar en zes alleen tijdens spreekuren. SHG's die alleen tijdens spreekuren bereikbaar zijn hebben aanzienlijk minder telefoontjes te verwerken dan de andere SHG's (Vink en Geurts 2008); hoe slechter bereikbaar, hoe minder de SHG's door de doelgroepen gevonden worden. Dit wijst erop dat de SHG's, indien ze een goed bereikbaar punt vormen, de hulpvraag stimuleren. Bij een groter aantal bekende incidenten van huiselijk geweld, kunnen er in principe ook meer doorverwijzingen plaatsvinden en hulpverleningstrajecten worden opgestart. Bij een effectieve hulpverlening zou dit een effect op de omvang van huiselijk geweld moeten hebben. Ook de ketenpartners zien meerwaarde in een centraal loket voor professionals en slachtoffers, omdat dit een laagdrempelige ingang vormt (Ibid.).

246 In een kleinschalig onderzoek naar het aanbod van de SHG's uit 2010 (Dijkstra, Geurts en van Rossum, 2010) komt naar voren dat de inhoud van de geboden hulp bij veel SHG's een knelpunt is dat verbetering nodig heeft. De behoeften van de cliënt zijn niet altijd leidend en er is weinig ruimte voor vakinhoudelijk verdieping. Hoewel dit onderzoek niet representatief is voor heel Nederland, wijst dit er wel op dat de werking van de SHG's in de praktijk niet altijd verloopt zoals is voorzien.

247 Binnen de huiselijk geweld-keten wordt zo veel mogelijk gewerkt volgens de systeemaanpak, dat wil zeggen een aanpak van het probleem waarin het hele gezin als systeem wordt gezien met een bepaalde schadelijke dynamiek. Clement en collega's (2008) zien wel de waarde hiervan in, maar wijzen ook op een negatief gevolg van de focus op het gezinssysteem. Zo blijkt dat in de systeemaanpak vaak wordt uitgegaan van het voortbestaan van het gezin als geheel, terwijl veel mishandelde vrouwen de relatie verbreken. Er is dan ook vaak behoefte aan begeleiding bij het uit elkaar gaan en het werkt dan averechts als de hulpverlening erop gericht is de relatie in stand te houden. Er zijn geen studies gevonden waaruit duidelijk wordt hoe vaak het type hulp ingezet wordt dat het beste bij de situatie van het slachtoffer past.

248 Het blijkt ook uit de cijfers in bovengenoemd onderzoek dat de SHG's vooral door professionals gecontacteerd worden. 43% van de contacten vindt plaats met professionals, tegenover 34% met slachtoffers en 18% omstanders en 4% plegers. Door de coördinatoren van de SHG's wordt bovendien aangegeven dat de meeste slachtoffers op de eerste plaats advies willen over hoe het huiselijk geweld te stoppen, op de tweede en derde plaats willen ze hun verhaal kwijt en een doorverwijzing naar hulpverlening. Er staat niet vermeld met welke reden professionals contact opnemen, wel staat vermeld dat het met name politiefunctarissen en medewerkers van het algemeen maatschappelijk werk zijn die contact opnemen.

249 Samenvattend kan gezegd worden dat de SHG's over het algemeen bereikbaar zijn voor en gevonden worden door de beoogde doelgroepen (slachtoffers, omstanders, daders en professionals). Er zijn echter meer contactmomenten met professionals dan met slachtoffers. Dit betekent dat de rol als informatieverstrekker voor ketenpartners een relatief groot belang heeft. In een evaluatie van het SHG Friesland komt naar voren dat het SHG beter bereikt wordt door professionals dan door particulieren. Schaamte is voor slachtoffers vaak een grote barrière om naar buiten te treden en dat verhelpt het SHG niet. Ook met de aanwezigheid van een SHG wachten de meeste slachtoffers tot het geweld geëscaleerd is tot ze naar buiten treden (Zwieten 2008). Het lijkt er dus op dat de SHG's meer een functie hebben van coördinator van de keten in de backoffice dan

dat ze de functie hebben melding te stimuleren door een toegankelijk punt voor slachtoffers en andere betrokkenen te vormen.

250 Er is weinig onderzoek gedaan naar de werking van prioriteit voor huiselijk geweld in de strafrechtsketen. Wel komt de behandeling van huiselijk geweldzaken in de veiligheidshuizen voor in een literatuursynthese waarin de resultaten van de veiligheidshuizen worden onderzocht (Rovers 2011). Daarin wordt voorzichtig geconcludeerd dat de behandeling van huiselijk geweld zaken in het casuoverleg en het opstellen van een Plan van Aanpak kunnen bijdragen aan het verminderen van recidive. Een ander effect van behandeling in het casuoverleg is dat er goed zicht is op eventuele kinderen als getuigen van huiselijk geweld. Die kunnen dan ook doorverwezen worden naar de hulpverlening. Overigens schrijft Rovers ook dat de GGZ instellingen worden gemist bij het casuoverleg. Betrokkenheid van de GGZ kan bij sommige daders gewenst zijn, en het zou de samenwerking bevorderen als GGZ organisaties bij het casuoverleg aanwezig zijn.

5.2.3 *Effecten van de maatregelen (output)*

251 Er zijn voor ketensamenwerking en informatie-uitwisseling geen indicatoren voor de resultaten op begunstigdeniveau gedefinieerd. De aard van de maatregelen heeft alleen betrekking op input en throughput. De maatregelen zijn voorwaardenscheppend voor het kunnen bereiken van resultaten op begunstigdeniveau.

252 Allereerst is het van belang te melden dat het beleidsprogramma in zijn geheel een effect heeft gehad van bewust maken van met name professionals die te maken krijgen met huiselijk geweld. De beschreven ketenaanpak in paragraaf 5.2 is nagenoeg helemaal het gevolg van de agendering door de landelijke overheid. Sommige organisaties, zoals de politie en de vrouwenopvang, waren ook zonder het landelijk beleid zelf bezig met de aanpak van huiselijk geweld. Maar ook voor deze organisaties kan gezegd worden dat de integratie van de activiteiten in een keten het gevolg is van landelijke stimulering. Bij gemeenten is de veranderende perceptie ten aanzien van huiselijk geweld terug te vinden in de rol die zij zichzelf toedichten in de aanpak van huiselijk geweld. In 2004 zag 60% van de colleges van B&W een rol voor de gemeente weggelegd, in 2005 was dit al 70% (Berg-le Clerq 2006).

5.3 Bewustwording en normstelling

5.3.1 *Gerealiseerde maatregelen (input)*

Agenderen probleem bij betrokken organisaties

253 Een belangrijk doel van het beleidsprogramma was agendering van het probleem huiselijk geweld bij lokale organisaties die ermee te maken kunnen krijgen. Hoewel er weinig maatregelen expliciet als doel hebben gehad huiselijk geweld als prioriteit te agenderen, was dit zeker in de beginperiode een impliciet doel van het beleidsprogramma. Door zowel lokaal als landelijk de aanpak van huiselijk geweld te bespreken en concrete activiteiten te ontplooiën, maar ook door de

toonzetting van het beleidsprogramma (bijvoorbeeld 'Privé Geweld, Publieke Zaak') werd getracht het denken over huiselijk geweld en de rol van de overheid te veranderen.

bekendheid met SHG's en websites en mogelijkheden om hulp te krijgen

254 Bewustwording en normstelling bij de bevolking heeft betrekking op twee groepen: het algemene publiek en specifieke groepen, ter preventie. Binnen het beleidsprogramma heeft bewustwording van het brede publiek een belangrijke plek. Doel hiervan is dat mensen weten dat er hulp beschikbaar is bij huiselijk geweld en dat men weet hoe hulp verkregen kan worden. Vanaf 2007 zijn er ieder jaar voorlichtingscampagnes van zes weken via diverse media gevoerd (ministerie van Algemene Zaken 2008, 2009 en 2010). De campagnes waren allen gericht op het brede publiek van 18 jaar en ouder. In 2008 waren allochtonen en betrokkenen (mensen die met huiselijk geweld te maken hebben gehad) specifieke doegroepen in het foldermateriaal dat is verspreid. De campagnes hadden allen als expliciet doel dat betrokkenen hulp zoeken of advies vragen om huiselijk geweld te stoppen. Aan de campagne is een vast telefoonnummer verbonden voor mensen die hulp zoeken. Vanuit het vaste nummer kan worden doorverwezen naar lokale SHG's. De campagnes bestonden uit televisie- en radiospotjes, advertenties in dagbladen, huis-aan-huisbladen, buitenreclame en op internet. Ook is foldermateriaal ontwikkeld en verspreid.

255 Naast de landelijke voorlichtingscampagnes is een permanente website beschikbaar (www.huiselijkgeweld.nl) met daarop informatie voor ouders, slachtoffer, geïnteresseerden en professionals. De website wordt door Movisie beheerd en bevat veel informatie over betrokken organisaties, beleid, nieuws, publicaties enzovoort. Via deze site kunnen mensen die hulp zoeken de juiste instantie vinden bij hen in de buurt. Ook is er een landelijke site van de SHG's (www.shginfo.nl), die specifiek is gericht op de hulpvraag van slachtoffers, omstanders en ouders (en in verschillende talen). Deze site heeft ook een forum, waar slachtoffers, ouders en omstanders hun verhaal kwijt kunnen en adviezen kunnen krijgen van andere gebruikers. Op het moment zijn er ongeveer 9000 berichten op het forum geplaatst (Peildatum 15-4-2011).

256 Voor lokale campagnes hebben de ministeries van Justitie en VWS een toolkit ontwikkeld en verspreid onder de gemeenten. In de toolkit wordt praktische informatie voor het ontwikkelen van een campagne gegeven. 68% van de gemeenten gaf in 2005 aan dat een publiekscampagne is gevoerd, zo blijkt uit een landelijke enquête (Berg-le Clerq 2006). Of hierbij gebruik is gemaakt van de toolkit is niet bekend.

257 Ten slotte doen de SHG's zelf vaak ook aan voorlichting. Vrijwel alle SHG's genereren publiciteit, met name door het verspreiden van foldermateriaal en het voorlichten van professionals. Een groot deel van de SHG's ontwikkelt een regionale campagne om bekendheid te vergroten. Tevens hebben de meeste SHG's een eigen website (Vink en Geurts, 2008).

Preventieve maatregelen

258 Ter preventie wordt er ook voorlichting op specifieke groepen gericht. Concreet heeft dat vorm gekregen in het opzetten en evalueren van het programma 'Stay in Love+' en de subsidie aan de

'Marietje Kessels'-projecten'. Deze initiatieven richtten zich op jongeren en trachten huiselijk geweld te voorkómen door de jongeren weerbaarder te maken. Stay in Love+ is in 2010 geëvalueerd (Kempes et al. 2010) en daaruit kwam naar voren dat de programma-integriteit laag was. Dit wil zeggen dat slechts weinig trajecten werden uitgevoerd volgens de handleiding. Belangrijkste reden die hiervoor werd gegeven is de relatief grote tijdsinvestering die docenten moeten doen ter voorbereiding en uitvoering van de onderdelen en de relatief lage motivatie. Hierdoor kwamen bepaalde onderdelen te vervallen. Bovendien bleek uit de evaluatie dat het effect van het programma op de attitudes van de jongeren zowel klein als van korte duur waren. Dit is reden geweest voor het ministerie om de steun aan dit project te stoppen. Het wordt als particulier initiatief voortgezet. De 'Marietje Kessels'-projecten worden ook niet meer gesubsidieerd. Van beide programma's is onbekend hoe vaak ze op scholen worden toegepast.

259 Op basis van bovenstaande gegevens kan worden gezegd dat publieksvoorlichting via vele (landelijke en regionale) kanalen is ingezet, met als doel de hulpvraag en de bekendheid van de SHG's te vergroten. Voorlichting gericht op specifieke preventie werd gesteund via twee projecten voor middelbare scholen, maar dit is niet voortgezet. Voor zover bekend zijn er geen andere bewustwordingsactiviteiten gericht op specifieke groepen.

5.3.2 *Werking van de maatregelen (throughput)*

bekendheid met SHG's en websites en mogelijkheden om hulp te krijgen

260 De evaluatie van de publiekscampagnes van het Rijk (Postbus 51) worden jaarlijks geëvalueerd. De evaluaties zijn onder andere gericht op de mate waarin bekendheid over de SHG's verbeterd is na de campagne; in hoeverre kennis van het algemene publiek ten aanzien van huiselijk geweld en hulpverlening verandert. Daarnaast wordt bijgehouden hoe het aantal bezoekers van de site huiselijkgeweld.nl en het aantal meldingen bij de SHG's zich gedurende de campagne ontwikkelen. Er wordt dus gekeken naar effecten in zowel kennis, als naar feitelijk gedrag (zie de volgende paragraaf voor een verdere behandeling van de cijfers). Het blijkt dat gedurende de publiekscampagne het aantal meldingen bij het landelijk telefoonnummer en bezoeken aan de website omhoog gaan. Het blijkt echter ook dat deze stijging zeer tijdelijk is voor de periode dat de publiekscampagne loopt. Vlak na het aflopen van de campagne keren de bezoekersaantallen terug naar het oude niveau. De kennis over de SHG's en de website verbeteren wel tijdens de campagnes.

261 Deze samenloop van enerzijds verbeterde kennis en anderzijds een verhoogd aantal meldingen en bezoeken aan de website wijst erop dat kennis over beschikbare hulpverlening in ieder geval één van de factoren zou kunnen zijn die hulpzoekgedrag beïnvloedt. Daarentegen blijkt dat kennis het gedrag slechts zeer tijdelijk beïnvloedt, namelijk alleen ten tijde van de campagne. Dit wijst erop dat het niet alleen de kennisoverdracht is die een invloed heeft, maar ook iets anders dat alleen tijdens de campagne effect heeft. In de evaluaties wordt geen poging gedaan de relatie tussen campagnes en hulpzoekgedrag te verklaren, dus hier is geen uitsluitel over te geven.

Het zou kunnen zijn dat de campagne an sich een impuls geeft aan betrokkenen om hulp te zoeken, bijvoorbeeld omdat ze ermee worden geconfronteerd dat hun eigen situatie als huiselijk geweld wordt gedefinieerd. Dit effect zou dan logischerwijs alleen tijdens de looptijd van de campagne waarneembaar zijn.

De stelling dat kennis een groot effect op gedrag zou hebben wordt enigszins ondermijnd doordat het gedrag vlak na de campagne weer hetzelfde is als voor de campagne, terwijl het onwaarschijnlijk is dat de kennis ook zo snel verdwijnt (of in ieder geval het idee dat er hulp mogelijk is). Het is daarom waarschijnlijk dat er (ook) een ander mechanisme is dat het werkzame bestanddeel van de publiekscampagnes vormt.

Preventieve maatregelen

262 Uit een recente evaluatie blijkt dat het werkzame mechanisme van Stay in Love+ is dat leerlingen andere attitudes, kennis en sociale vaardigheden krijgen aangeleerd met betrekking tot huiselijk geweld (Kempes et al. 2010). Op deze vlakken zijn kleine, maar positieve veranderingen te zien. Kanttekening hierbij is dat binnen twee maanden deze effecten grotendeels weer verdwenen zijn. In de evaluatie is nog niet ingegaan op de vraag of de gemeten effecten uiteindelijk ook effect hebben op het in aanraking komen met huiselijk geweld. Het is dus niet te zeggen of en op welke manier een preventief effect uitgaat van veranderingen in attitudes, kennis en sociale vaardigheden.

5.3.3 *Effecten van de maatregelen (output)*

bekendheid met SHG's en websites en mogelijkheden om hulp te krijgen

263 Uit de meest recente evaluatie (2010) van de publiekscampagne blijkt dat het algemene publiek het SHG spontaan slechts in 5% van de gevallen noemt als plek om terecht te kunnen bij huiselijk geweld; mensen die betrokken zijn (geweest) bij huiselijk geweld (slachtoffers, daders en omstanders) noemen het SHG in 6% van de gevallen. Als men wordt geholpen is de bekendheid hoger (38%), hoger dan in 2008 en gelijk aan 2007. 36% van de bevroegden herkent het webadres www.steunpunthuiselijkgeweld.nl; 52% van de betrokkenen herkent het webadres. 58% van het algemene publiek en 62% van de betrokkenen geeft aan het steunpunt te zullen bellen in geval van huiselijk geweld. Dit percentage is niet gestegen na afloop van de campagne. Tijdens de vier weken die de Postbus 51 campagne duurde, werd de website veel vaker bezocht (41.474 keer tegenover ongeveer 10.000 keer buiten de campagne); na afloop van de campagne daalde het bezoekersaantal weer naar het zelfde aantal als voor de campagne. Ook het aantal telefoontjes naar SHG's liep duidelijk op gedurende het verloop van de campagne (Rijksvoorlichtingsdienst 2008, 2009 en 2010). Er zijn geen evaluaties gevonden van de effecten van lokale voorlichtingscampagnes.

264 De bovenstaande resultaten laten zien dat de publiekscampagnes wel een effect hebben op de bekendheid en het gebruik van de website, en de SHG's, maar dat dit effect slechts beperkt is tot de looptijd van de campagne. Uit recent onderzoek blijkt dat slachtoffers van huiselijk geweld zich

echter nauwelijks direct wenden tot de steunpunten huiselijk geweld. Slechts 1% van hen doet dat (Van Dijk, Van Veen en Cox, 2010¹⁵). De discrepantie tussen de kennis van de SHG's en de mensen die zich er feitelijk toe wenden duidt erop dat kennis niet het belangrijkste obstakel is voor melden van huiselijk geweld.

Preventieve maatregelen

265 Zoals in voorgaande sectie al beschreven, laat het programma Stay in Love + een klein effect zien op attitudes, kennis en sociale vaardigheden met betrekking tot huiselijk geweld. Een evaluatie van de 'Marietje Kessels'-projecten laat een soortgelijk beeld zien: kennis en attitude verbeteren duidelijk, maar in dit geval verbeteren vaardigheden en gedrag niet of nauwelijks (hoewel leraren en ouders wel zeggen hierop een verandering te zien) (van der Vegt et al. 2001). Het is niet onderzocht of dit uiteindelijk ook leidt tot minder gevallen van huiselijk geweld, of dat kinderen die een cursus hebben gehad bijvoorbeeld eerder naar buiten treden als ze slachtoffer van huiselijk geweld zijn geworden.

5.4 Hulpvraag slachtoffers en signalering door derden

5.4.1 Gerealiseerde maatregelen (input)

266 De hulpvraag van slachtoffers is gestimuleerd door middel van de publiekscampagnes waarover in paragraaf 5.3 wordt geschreven.

267 Deskundigheidsbevordering is specifiek van belang voor professionals die met huiselijk geweld te maken kunnen krijgen, zoals leraren, artsen, politie en maatschappelijk werkers. Deze beroepsgroepen kunnen namelijk een rol spelen in de signalering en melding van huiselijk geweld. De deskundigheidsbevordering moet op de eerste plaats gebeuren in de beroepsopleiding, maar het is niet eenvoudig gebleken om alle opleidingen hiertoe te stimuleren (Clement et al. 2008). Bij een groot deel van de relevante opleidingen is huiselijk geweld (in de vorm van kindermishandeling) nog geen onderdeel van de basisopleiding, zo blijkt uit een enquête (TNO, Movisie en NJi, 2007).

268 Om dit te verbeteren is in 2008 het traject 'leren signaleren' gestart onder leiding van het ministerie van OCW. Dit traject heeft als doel meer aandacht voor huiselijk geweld in beroepsopleidingen te krijgen. Het traject is begonnen met een conferentie voor professionals waar is nagedacht over manieren waarop aandacht voor huiselijk geweld structureel in de opleidingen verankerd kan worden. Deze conferentie heeft geleid tot adviezen voor verbetering per onderwijsniveau (MBO, HBO en WO). Voor de opleidingen zijn ook kerncompetenties voor professionals ontwikkeld door Movisie en het NJi die kunnen worden opgenomen in de curricula van de opleidingen. Deze kerncompetenties maakten deel uit van het advies dat uit de conferentie 'leren signaleren' is voortgekomen.

¹⁵ Op basis van een enquête en interviews onder een representatieve steekproef

Deze acties hebben al als resultaat gehad dat onderwijsinstellingen bezig zijn te onderzoeken hoe ze de competenties een plek in het onderwijs kunnen geven (van Zwieten et al. 2010). Ten tijde van schrijven van dit rapport is nog niet bekend of dit al tot concrete veranderingen in de curricula heeft geleid.

269 Een andere weg van competentie-ontwikkeling is voorlichting en bijscholing van bestaande professionals. Uit een onderzoek van Vink en Geurts (2008) onder de SHG's blijkt dat voorlichting aan professionals de meest geleverde dienst is. Het blijkt uit Kuppens et al. (2006) dat het met name om voorlichting van professionals gaat, over het herkennen, aanpakken en omgaan met huiselijk geweld. De voorlichting betreft niet alleen organisaties die zich in de keten van de backoffice bevinden, maar ook organisaties die als signaleerders worden aangemerkt; beroepsgroepen, zoals leraren en artsen die grote kans hebben met huiselijk geweld in aanmerking te komen. Trainingen worden nauwelijks gegeven door de SHG's, omdat -zo wordt gesteld- daar geen budget beschikbaar voor is.

5.4.2 *Werking van de maatregelen (throughput)*

270 Omdat deskundigheidsbevordering pas sinds kort structurele aandacht heeft gekregen in het programma leren signaleren, is er nog geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop dit het signaleren en melden door professionals daadwerkelijk beïnvloedt.

5.4.3 *Effecten van de maatregelen (output)*

271 De effecten van maatregelen om de hulpvraag te bevorderen staan bij bewustwording en normstelling genoemd. Voor maatregelen om signalering door derden te verbeteren zijn geen evaluaties van de effectiviteit gevonden.

5.5 (Bereidheid) melden en aangifte doen

5.5.1 *Gerealiseerde maatregelen (input)*

272 De signalering en melding door derden kan verbeterd worden door het ontwikkelen van convenanten en meldcodes. Voor de aanpak van huiselijk geweld is er een aantal ontwikkeld. Ten eerste zijn er de SHG's. In 2008 hadden vrijwel alle SHG's de lokale samenwerking met het backoffice uitgewerkt in een convenant. De uitvoering van het convenant wordt niet overal als een succes bestempeld, hoewel er wel meer SHG's expliciet tevreden zijn dan ontevreden. De meerderheid is wisselend tevreden en ontevreden. Reden voor ontevredenheid is onduidelijkheid over de afspraken of slechte naleving van de afspraken. Het blijkt dat niet alle organisaties even toeschietelijk zijn om samen te werken (Vink en Geurts 2008). Kuppens et al. (2007) onderscheiden naast hulpverleningsconvenanten (die meestal onder regie van het SHG of de gemeente worden afgesloten) strafrechtconvenanten met daarin politie, OM, reclassering en soms ook daderhulpverlening en het AMK. Zulke convenanten bestaan in een meerderheid van de politieregio's.

273 Een specifieke samenwerkingsafspraken betreft het convenant voor gegevensuitwisseling. Waar meerdere organisaties samenwerken moet tussen de organisaties informatie over de cases worden uitgewisseld. Vaak wordt vrije gegevensuitwisseling in de weg gestaan door het beroepsgeheim waar sommige beroepsgroepen aan gebonden zijn. Zoals er in de beleidsreconstructie al is vermeld, zijn er vanuit het beleidsprogramma diverse hulpmiddelen ontwikkeld waarmee professionals inzicht krijgen in het beroepsgeheim, zodat een goede afweging gemaakt kan worden van de mogelijkheden en onmogelijkheden. Er is nauwelijks onderzoek gedaan naar het gebruik van deze middelen en het effect op handelen van professionals. In een evaluatie van het SHG Fryslân is het aantal respondenten dat privacywetgeving noemt als knelpunt in de ketensamenwerking van 2007 op 2008 wel afgenomen, maar de verklaring die wordt gegeven is dat mensen van verschillende organisaties persoonlijke relaties opbouwen, waardoor er vertrouwen ontstaat; hulpmiddelen vanuit het beleidsprogramma worden niet als factor genoemd (van Zwieten et al. 2008).

274 Ten slotte is er de Wet meldcode die in 2011 in werking treedt. Hierin zijn lessen uit het verleden met betrekking tot gegevensuitwisseling verwerkt. De verplichting tot het opstellen van een meldcode is een breuk met het verleden, waar organisaties hier zelf keuzevrijheid in hadden. Dit zou het aantal organisaties met meldcodes moeten doen toenemen. Doeven (2008) tekent over meldcodes voor kindermishandeling enkel positieve reacties in het gebruik op. De respondenten in de representatieve steekproef van professionals gebruikten de meldcode gemiddeld 2,7 keer in een jaar. In Rotterdam is een pilot geweest voor het werken met een meldcode. Ook daar ging het aantal meldingen bij het SHG na de start van de pilot omhoog. Dit kwam weliswaar geheel door de extra meldingen vanuit de politie, maar alle betrokken organisaties gaven aan tevreden te zijn over de meldcode. Het werd gewaardeerd dat het geen meldplicht betrof en dat de meldcode een gestructureerde manier biedt om een afweging voor het verdere handelen te maken. Van de landelijke invoering van de Wet meldcode mag dus wel succes verwacht worden.

5.5.2 *Werking van de maatregelen (throughput)*

275 Aangezien de Wet meldcode pas onlangs in werking is getreden is nog niet bekend op welke manier zij bijdraagt aan verbeterde signalering en melding door professionals. Ook over de werking van protocollen en convenanten is weinig bekend. Bij de SHG's wordt wel gezegd dat de afgesloten convenanten bijdragen aan een betere samenwerking tussen de ketenpartners en dat daarmee een meer samenhangend hulpaanbod wordt gecreëerd (Goes et al. 2005). De link tussen signaleren en afspraken over samenwerking en gegevensuitwisseling wordt hier echter niet gelegd. Bij een onderzoek naar meldtrajecten voor kindermishandeling komt wel naar voren dat er nieuwe signaleerders gevonden worden door het opstellen van meldcodes (Geurts en Bakker 2006). In dat specifieke onderzoek bleek dat meer meldingen kwamen vanuit de huisartsen en de spoedeisende hulp. Toch blijft volgens hen de politie de voornaamste melder van kindermishandeling; dan heeft er in veel gevallen dus al escalatie plaatsgevonden.

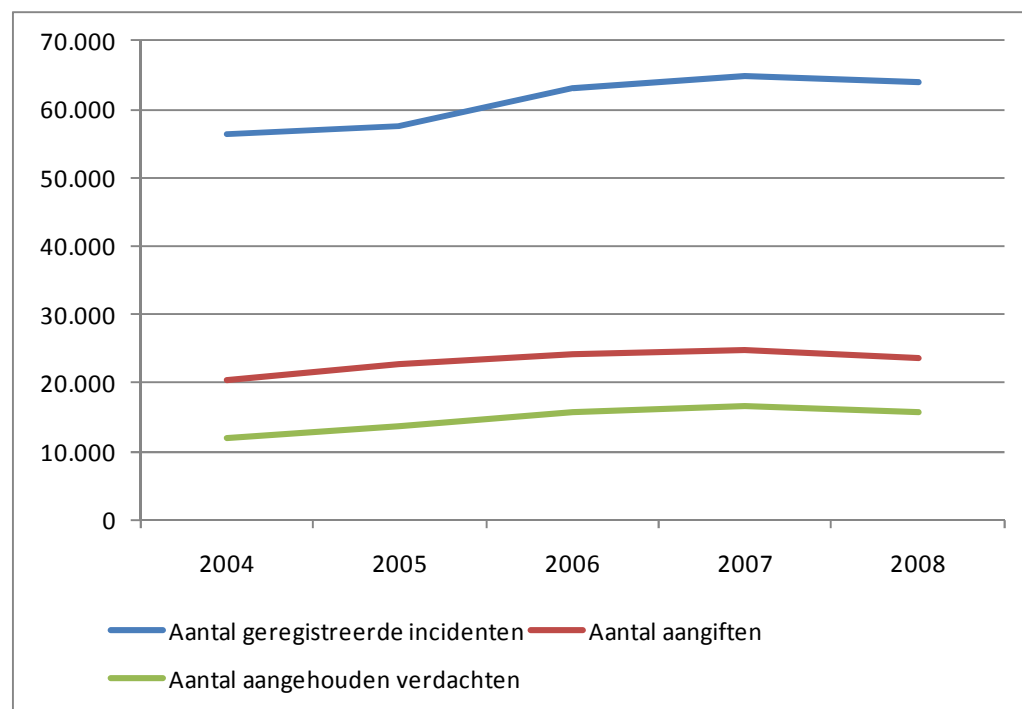
276 Informatiemateriaal ter verbetering van het gebruik van mogelijkheden in het beroepsgeheim zou een bezwaar om te melden voor sommige beroepsgroepen moeten wegnemen. Er is echter geen onderzoek gevonden dat ingaat op de werking van dit informatiemateriaal en de manier waarop deze voorlichting het gedrag van professionals beïnvloedt.

5.5.3 Effecten van de maatregelen (output)

277 Ten aanzien van het aantal meldingen en aangiften bij de politie zijn cijfers beschikbaar, gebaseerd op studies en analyses van registratiecijfers van de politie (Ferwerda 2005-2009). In tabel 3 worden deze cijfers samengevat.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal geregistreerde incidenten	56.355	57.421	62.983	64.822	63.841	Niet beschikbaar	Nog niet beschikbaar
Aantal aangiften	20.401	22.854	24.255	24.920	23.671		
Ambtshalve onderzoek ingesteld				7.048	6.653		
Aantal aangehouden verdachten	11.853	13.734	15.621	16.502	15.818		
Inverzekeringstellingen (IVS)				8.261	7.672		
Voorgeleidingen (OvJ/RC)				1.185	1.187		
Ingezonden dossiers (bij het OM)					11.312	Cijfers volgen (OM)	
Aangiften / incidenten	36%	40%	39%	38%	37%	Niet beschikbaar	Nog niet beschikbaar
Aanhoudingen / incidenten	21%	24%	25%	25%	25%		
Aanhoudingen / aangiften	58%	60%	64%	66%	67%		

Tabel 3: Overzicht cijfers van meldingen, aangiften en vervolg in de strafrechtswet



Aantal incidenten, verdachten en aangiften per jaar.

278 Uit de cijfers is af te leiden dat het aantal geregistreerde incidenten gestaag toeneemt over de jaren. Over de recente jaren (vanaf 2009) en de periode vóór 2004 zijn helaas geen cijfers beschikbaar. Op basis van de cijfers met betrekking tot het aantal geregistreerde incidenten tot en met 2008 is niet te zeggen of de target van een stijging van het aantal meldingen van incidenten van 63.000 in 2006 naar 70.000 (een stijging van ruim 10%) in 2011 gehaald zal worden. In 2008 is er slechts een beperkte stijging zichtbaar (1,4%).

279 In tabel 4 staat voor drie jaar weergegeven hoeveel cases de SHG's behandelen. Het is duidelijk dat het aantal cases een flinke groei heeft doorgemaakt, zowel in absolute zin (wat ook door het groeiende aantal SHG's komt, als in relatieve zin. Het relatieve bereik neemt aanzienlijk toe, met 23 zaken per 100.000 inwoners in 2005 ten opzichte van 113 zaken per 100.000 inwoners in 2007. Deze stijging komt overeen met het stijgende aantal geregistreerde incidenten dat in figuur 3 is opgetekend. Aangezien een groot deel van de cases bij SHG's door de politie wordt aangeleverd, is deze samenloop goed te verklaren. Als er meer gevallen bij de politie bekend zijn, zullen zij meer gevallen doorverwijzen, wat meteen een grote invloed heeft op het totale aantal meldingen bij het SHG. Na de politie zijn slachtoffers de grootste groep die contact opneemt met de SHG's, dus het is waarschijnlijk dat deze groep ook groter geworden is. Het is aannemelijk dat de publiekscampagne slachtoffers op het spoor heeft gezet van de SHG's en dat daardoor de stijging van 2007 voor een deel valt te verklaren.

280 Er zijn geen sluitende cijfers over het aantal meldingen bij SHG's in de jaren na 2007 gevonden. Het is dan ook niet te zeggen of de stijgende trend zich heeft voortgezet.

Jaar	Aantal SHG's	Gemiddeld aantal cases per jaar	Gemiddeld aantal cases per 100.000 inwoners	Totaal aantal cases per jaar
2005	14	234	23	3.281
2006	26	318	59	8.275
2007	29	544	113	15.799

Tabel 4: Geregistreerde cases bij de SHG's (bron: Vink en Geurts 2008).

5.6 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak

5.6.1 Gerealiseerde maatregelen (input)

Ontwikkelen strafrechtelijke aanpak en zorg in gedwongen kader

281 De aanpak van huiselijk geweld vanuit een straf- en bestuursrechtelijk kader bestaat voor een groot deel uit de zaken die in de OM-aanwijzing worden genoemd (zie paragraaf 5.2). Het doel is incidenten vaker te vervolgen bij huiselijk geweld en zo veel mogelijk via justitiële interventies het gedrag van de dader te veranderen. De daderhulpverlening in een justitieel kader vindt plaats na advies van de reclassering en wordt uitgevoerd door de reclassering of door ambulante forensische klinieken, zoals de Waag. In 2006 wordt de samenwerking tussen OM en reclassering als knelpunt ervaren, vanwege capaciteitsproblemen bij de reclassering. Tegelijkertijd wordt gemeld dat aan dit

probleem gewerkt wordt (Kuppens et al. 2006). Voorts is de reclassering in 2009 een project gestart om de deskundigheid van de reclasseringswerkers op het gebied van huiselijk geweld te verbeteren (van Zwieten et al. 2010). Voor de uitvoering van op de persoongerichte sancties heeft de reclassering nog geen definitief aanbod van gedragsinterventies ontwikkeld. Momenteel werkt de reclassering met een training die samen met de Waag is ontwikkeld. Het is echter de bedoeling dat de reclassering een door de 'Erkenningscommissie gedragsinterventies justitie' erkende interventie ontwikkelt¹⁶. Ten tijde van schrijven is een interventie huiselijk geweld getoetst door de commissie, maar niet erkend. Het is vooralsnog onbekend of en op welke termijn de interventie van de reclassering erkend zal worden. Op het moment lijkt de strafrechtelijke aanpak van daders dus beter geregeld aan de voorkant (vervolgning en advies van de reclassering), dan aan de achterkant (uitvoering van effectieve justitiële programma's voor gedragsverandering van daders).

Werking van het tijdelijk huisverbod

282 Een belangrijke maatregel binnen het beleidsprogramma was de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod. Deze bestuursrechtelijke maatregel is bedoeld om vroegtijdig in te kunnen grijpen bij (dreiging van) huiselijk geweld door de dader voor 10 dagen uit huis te plaatsen en in die 10 dagen een hulpverleningstraject voor het gehele gezin op te starten. De wet is ingegaan op 1 januari 2009. De implementatie van de wet is veelal een lokale aangelegenheid, waarin afspraken gemaakt worden tussen gemeente, politie en hulpverlening.

Het Rijk speelt daarbij vooral een faciliterende rol. Voorafgaand aan de invoering van de wet is de werking van het huisverbod getest in drie pilotgemeenten (Amsterdam, Groningen en Venlo). De conclusies uit de evaluatie van deze pilots (zie Vree et al. 2007) zijn verwerkt in een uitvoeringsadvies voor het huisverbod. Daarnaast is er vanuit het Rijk een implementatieteam opgericht, dat bepaalde zaken landelijk oppakte, zoals veel voorkomende vragen, een landelijke website en het opzetten van trainingen en opleidingen (van Zwieten et al. 2010). In de organisatie van de uitvoering van het huisverbod zijn weinig verschillen tussen de gemeenten te vinden; slechts op detail zijn er verschillen, terwijl op hoofdlijnen de aanbevelingen uit het uitvoeringsadvies worden gevolgd (Schrijenberg et al. 2010). Volgens Schrijenberg is deze uniformiteit deels toe te wijzen aan de gedegen voorbereiding van de implementatie van de wet.

283 In de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod moeten politie, gemeente en hulpverlening samenwerken. De coördinatie van de uitvoering ligt doorgaans bij het SHG of de GGD. Het lukt vaak om binnen de gestelde 10 dagen een hulpverleningsplan op te stellen, hoewel niet overal de systeemaanpak al wordt gehanteerd. De casemanager, die het hulpverleningstraject coördineert, vult zijn rol meestal goed in. Wachtlijsten worden wel als knelpunt gezien in het proces. Waar de 10 dagen van het huisverbod vooral gebruikt worden voor het opstellen van het plan, laat de feitelijke uitvoering van de hulp soms te lang op zich wachten door het bestaan van wachtlijsten. Hierdoor kan de opening voor acceptatie van hulp die door de crisis wordt veroorzaakt soms niet gebruikt worden (Ibid.).

¹⁶ Deze commissie toetst of het ontwerp van de interventie volgens de laatste stand van wetenschappelijke inzichten is opgezet. Alleen als volgens deze inzichten verwacht mag worden dat de voorgestelde interventie effect heeft op recidive wordt een interventie erkend. Alle justitiële interventies moeten op termijn erkend zijn om voor bekostiging vanuit het ministerie van Justitie in aanmerking te komen.

284 Voor de beoordeling van de situatie en de keuze of een huisverbod gewenst is, is een risicotaxatie-instrument ontwikkeld: het RiHG¹⁷. Het RIHG wordt door een hulpofficier van Justitie (HOvJ) afgenomen. Römzens en Van Poppel hebben in 2007 (tijdens de pilot) de bruikbaarheid van dit instrument onderzocht. Zij komen tot de conclusie dat het instrument weliswaar als nuttig wordt beoordeeld door degenen die het gebruiken, maar dat het te veel tijd kost om het af te nemen en op punten onduidelijkheid creëert. Het instrument is naar aanleiding van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport aangepast en in een latere evaluatie (Timmermans et al. 2010) is het aangepaste instrument veel positiever beoordeeld; de benodigde tijd voor het afnemen was flink teruggebracht.

285 In de kwaliteitsbepaling van het RiHG als instrument (Timmermans et al. 2010) is de conclusie dat het instrument technisch goed in elkaar zit, afgezien van enige inconsistenties en een aantal onduidelijkheden.

5.6.2 *Werking van de maatregelen (throughput)*

Ontwikkelen strafrechtelijke aanpak en zorg in gedwongen kader

286 Er zijn geen studies gevonden over de werking van maatregelen die zijn gericht op het ontwikkelen van een strafrechtelijke aanpak en zorg in een gedwongen kader.

Werking van het tijdelijk huisverbod

287 Over de werking van de Wet tijdelijk huisverbod is uit de evaluaties wel het een en ander bekend. Ten eerste blijkt dat het huisverbod niet voor de gehele beoogde doelgroep wordt ingezet. Dit komt tot uiting in de grote samenloop van het huisverbod met een strafrechtelijke afdoening. Het blijkt dat in 86% van de opgelegde huisverboden ook een strafrechtelijk traject loopt (Schrijenberg et al. 2010 op basis van een enquête onder alle centrumgemeenten). Als er een strafrechtelijk traject loopt staat ook de mogelijkheid van hulpverlening onder drang of dwang als optie open. Het doel van het huisverbod was om in situaties waar geweld dreigt al preventief te kunnen ingrijpen, dus nog vóór escalatie. Dat deze doelgroep niet wordt bereikt kan door een aantal factoren verklaard worden. Het proces dat tot een huisverbod kan leiden start bij een melding bij de politie. Vaak is het zo dat er al een behoorlijke escalatie is geweest als de politie wordt ingeschakeld. Hierdoor komen de lichtere gevallen niet in het vizier (Ibid.). Tevens blijkt het dat ook vooral de zwaardere gevallen een huisverbod opgelegd krijgen, 84% van de huisverboden is opgelegd aan daders die al een geschiedenis van huiselijk geweld hadden. Dit wijst er ook op dat het huisverbod minder vaak preventief wordt ingezet dan beoogd.

288 Een andere mogelijke verklaring voor de relatief zware doelgroep die met het huisverbod wordt bereikt, is te vinden in een evaluatie van het RiHG (Römzens en van Poppel 2007). De agenten maken ter plekke zelf een inschatting van de ernst en daarop baseren zij de keuze wel of geen HOvJ ter plaatse te laten komen. Volgens het protocol moet bij dreigende herhaling altijd een HOvJ worden ingeschakeld die vervolgens de inschatting maakt of een RiHG moet worden afgenomen.

¹⁷ RiHG staat voor Riscotaxatie-instrument Huiselijk Geweld.

In de praktijk anticipeert de politiefunctionaris vaak op tijdsgebrek bij de HOvJ, dus wordt deze alleen opgeroepen als vrijwel zeker is dat een huisverbod opgelegd zal worden.

289 Het blijkt ook dat het huisverbod bijdraagt aan een snelle opstart van de hulpverlening. Hoewel niet de gehele doelgroep wordt bereikt is dit wel degelijk een manier waarop bijgedragen kan worden aan de vermindering van recidive of escalatie. Het blijkt in de meeste gevallen te lukken binnen de 10 dagen die het huisverbod duurt hulpverlening op te starten. De casemanager is de centrale persoon die de inspanning van verschillende hulpverleners coördineert. Zo biedt het huisverbod dus wel nieuwe mogelijkheden, namelijk van een snelle en veelzijdige interventie.

290 Het hulpaanbod blijkt nog niet in alle regio's optimaal te zijn. Enerzijds wordt niet overal gebruik gemaakt van de systeemaanpak, waardoor de hulpverlening niet integraal wordt aangeboden. Anderzijds vormen capaciteitsproblemen in de hulpverlening soms een struikelblok. Met name tweedelijns hulpverlening blijkt nogal eens met wachtlijsten te kampen, waardoor er een gat kan ontstaan tussen start huisverbod en start hulpverlening. In die periode kan de motivatie om hulp te accepteren afzakken. Het blijkt daarbij dat de hulpverlening aan kinderen een extra aandachtspunt is, aangezien vaak geen passende hulp beschikbaar is (in ongeveer 1/3 van de gevallen, Schrijenberg et al. 2010)

291 Het blijkt dat de crisissituatie een positief effect heeft op de acceptatie van de hulpverlening. Er kan immers niet meer worden ontkend dat de situatie serieus is. Het aangrijpen van het crisismoment om een verandering op gang te brengen wordt door alle betrokkenen als waardevol gezien, maar het is niet altijd mogelijk. Sommige regio's leggen 's nachts geen huisverboden op, soms duurt het opleggen erg lang, en andere keren is de hulpverlening niet 24 uur beschikbaar. Hierdoor wordt de mogelijkheid om in de crisis in te grijpen soms niet benut.

292 In de studie van Schrijenberg en collega's worden ook de ervaringen van een aantal uithuisgeplaatsten en achterblijvers opgetekend. De steekproef van respondenten was niet representatief, waardoor de resultaten als indicatief moeten worden beschouwd. Ongeveer de helft van de geïnterviewde achterblijvers was opgelucht dat er een huisverbod werd opgelegd, de andere helft had gemengde gevoelens of ervoer het als een schok dat het huisverbod werd opgelegd. Een soortgelijke verdeling is te zien in de wijze waarop het huisverbod is ervaren. Ongeveer de helft van de achterblijvers zegt het huisverbod te hebben ervaren als een rustmoment, terwijl de andere helft het door de hulpverlening juist een hectische tijd vond of heel moeilijk om de uithuisgeplaatste niet meer te zien. Een ruime meerderheid heeft tijdens het huisverbod een plan voor de toekomst gemaakt. Zowel uithuisgeplaatsten als achterblijvers zijn in meerderheid positief over de effecten van het huisverbod. Er wordt gezegd dat het geweld minder werd, dat beter met elkaar omgegaan wordt, de relatie beëindigd is of dat hulp is opgestart. De meerderheid is ook positief over het huisverbod als middel om het geweld te stoppen.

293 De opstart van de hulp komt goed op gang tijdens het huisverbod, maar het blijkt dat daarna het casemanagement niet altijd overgedragen wordt. Ook blijkt dat niet altijd hulpverlening start en dat als hulpverleningstrajecten worden opgestart ze ook vaak voortijdig worden afgebroken. Hier zou dus nog ruimte voor verbetering zijn.

294 Op basis van bovenstaande gegevens over de werking van het tijdelijk huisverbod kan worden gezegd dat niet de gehele doelgroep wordt bereikt waarop vanuit het beleid gemikt wordt. Van het instrument gaat slechts een beperkte preventieve werking uit. Dit wil niet zeggen dat er geen werkzame mechanismes onder de maatregel liggen. Het blijkt dat het tijdelijk huisverbod mogelijkheden creëert om hulpverlening op te starten die er anders niet zijn. Weliswaar wordt hiermee niet gewerkt aan het voorkómen van huiselijk geweld, maar wel aan het voorkomen van recidive. Het blijkt dat de crisis in de relatie een goed moment is om hulpverlening op te starten omdat mensen hierdoor geneigd zijn hulp te accepteren. Met een casemanager is geborgd dat de hulp gecoördineerd wordt aangeboden. Als andere organisaties dan de politie zaken voor een huisverbod zouden kunnen aandragen, bestaat de kans dat het huisverbod vaker wordt ingezet als er nog geen escalatie heeft plaatsgevonden.

295 In de evaluatie van de pilot van het huisverbod in Amsterdam bleek dat een onbedoeld bijeffect van de invoering van het huisverbod is dat de ketensamenwerking (een ander doel van het beleidsprogramma) geïntensiveerd wordt (Kriek 2008). Kennelijk is de ontwikkeling van een keten gebaat bij een gemeenschappelijk dwingend kader, in dit geval de uitvoering van het tijdelijk huisverbod. Ook in de evaluatie van de stimuleringsmaatregel voor de SHG's blijkt dat het dan aanstaande huisverbod een vliegwiel vormt voor de ketensamenwerking. De SHG's gaan actief op zoek naar de partners om afspraken te maken over de uitvoering van het huisverbod (Vink en Geurts, 2008).

296 Een knelpunt bij de uitvoering van het tijdelijk huisverbod blijkt nog wel de beperkingen (of perceptie over de beperkingen) van het beroepsgeheim en privacywetgeving (Vree et al. 2007). Dit knelpunt komt erin tot uiting dat niet alle essentiële informatie over casussen binnen de keten wordt gedeeld. Dit wijst erop dat de werking van het huisverbod zou kunnen verbeteren als de instrumenten voor gegevensuitwisseling en voorlichting over privacywetgeving de informatie-uitwisseling daadwerkelijk bevorderen.

5.6.3 *Effecten van de maatregelen (output)*

Ontwikkelen strafrechtelijke aanpak en zorg in gedwongen kader

297 Uit de cijfers in paragraaf 5.4.3 blijkt dat de politie vaker overgaat tot aanhouding na een melding en na aangiften. Het aantal aangiften is sinds 2004 gestegen (zie 3). Het aantal aangiften ten opzichte van het aantal geregistreerde incidenten is in 2008 bijna terug op het niveau van 2004 met een dalende trend in de jaren 2005 en 2008. De tot doel gestelde stijging van het relatieve aantal aangiften van 38% in 2006 naar 45% in 2011 lijkt gezien deze dalende trend niet gehaald te worden. Het relatieve aantal aangiften ten opzichte van het aantal meldingen wordt sterk beïnvloed

door het lage percentage aangiften na meldingen van psychisch huiselijk geweld. Bij bedreiging en lichamelijk huiselijk geweld ligt het percentage aangiften veel hoger (Ferwerda, 2008).

298 Het aantal aanhoudingen na aangifte is gestegen. Een duidelijk stijgende trend is zichtbaar. De doelstelling van een stijging naar 70% in 2011 lijkt haalbaar, aangezien in 2008 67% van de aangiften leidt tot een aanhouding.

299 In tabel 5 is de opvolging van bij het OM aangebrachte zaken weergegeven. De trend in de cijfers is lastig te duiden. Wel is zichtbaar dat voor een substantieel deel (de ruime meerderheid) van de aanhoudingen (zie tabel 3) leidt tot een zaak bij het OM. In een groot deel van de zaken wordt een reclasseringsadvies uitgebracht. In ongeveer tweederde van de zaken volgt een uitspraak van de rechter en het OM doet ongeveer eenderde van de zaken zelf af. Dit leidt tot ongeveer 2.000 toezichten en tot ongeveer 600 tot 800 gedragsinterventies (inclusief leerstraffen) en zorg. De strafrechtelijke aanpak en het onderzoeken van de mogelijkheden tot de inzet van zorg in gedwongen kader heeft een serieuze omvang aangenomen.

Zaken huiselijk geweld (bron: registraties OM en reclassering)	Jaar			
	2007	2008	2009	2010
Instroom	13.705	14.037	12.250	10.543
Reclasseringsadvies		8.322	8.145	7.516
Dagvaarden / voegen	8.952	9.848	8.467	7.672
Afdoening door OM	3.218	4.934	4.101	3.735
Totaal beslissingen OM	12.170	14.782	12.568	11.407
Strafoplegging	4.466	7.231	7.198	6.067
Ter terechtzitting gevoegd	297	498	512	416
Vrijspraak	291	526	566	448
Totaal uitspraken ZM	5.145	8.426	8.479	7.108
Opdracht reclasseringstoezicht		1.999	2.353	2.067
Gedragsinterventie		173	150	136
Toeleiding zorg		526	662	483

Tabel 5: Cijfers met betrekking tot de opvolging van zaken in de strafrechtsketen

Werking tijdelijk huisverbod

300 In tabel 6 staat voor de jaren 2009 en 2010 weergegeven hoeveel huisverboden zijn opgelegd en verlengd. Opvallend is dat bij een groot deel van de huisverboden een verlenging wordt aangevraagd. Uit interviews met casemanagers komt naar voren dat de voornaamste overweging voor een verlengingsadvies de veiligheidssituatie is (Schrijenbergh et al. 2010). Dat in een groot deel van de gevallen blijkbaar na 10 dagen de veiligheidssituatie nog steeds kritiek is, laat zien dat de ernst van de situatie vaak groot is. Bovendien blijkt hieruit dat het huisverbod een middel is waarmee potentiële herhaling van geweld voorkomen kan worden (voor in ieder geval een periode van 28 dagen).

Jaar	Aantal opgelegde huisverboden	Aantal verleningen huisverboden
2009	2.844	1.280
2010	2.107	862
Totaal	4.951	2.142

Tabel 6: Aantal huisverboden per jaar

301 Los van de time out functie van het huisverbod (het direct opheffen van een crisissituatie), is de periode van het huisverbod bedoeld om een begin te maken met de opstart van hulpverlening. In veel regio's zijn procesevaluaties uitgevoerd (zie <http://www.huisverbod.nl/publicaties/onderzoek>). Het globale beeld dat hier uit naar voren komt is dat vrijwel altijd hulpverlening betrokken wordt tijdens het huisverbod. De ervaring van hulpverleners en casemanagers is dat de crisissituatie een uitstekend moment is om het gezinssysteem te openen; dat wil zeggen dat hulpverlening door de betrokkenen wordt geaccepteerd. In een landelijke procesevaluatie van de Wet tijdelijk huisverbod laten Schrijenberg en collega's (2010) zien dat 71% van de betrokkenen hulp heeft geaccepteerd. Dit komt in orde van grootte overeen met de cijfers uit de regionale evaluaties.

302 De acceptatie van de hulp mag dan tijdens het huisverbod hoog zijn, het blijkt dat de voortzetting van hulpverlening na het huisverbod een groot knelpunt is. Dit terwijl het juist de bedoeling is dat de 10 dagen van het huisverbod worden gebruikt voor opstart, maar dat de periode daarna wordt gebruikt om daadwerkelijk hulpverlening te geven. Er worden in de evaluaties niet veel cijfers gegeven over het percentage van de huisverboden waarin hulp na het verbod wordt voortgezet. In de regio Zuid-Holland Zuid wordt vermeld dat in 78% van de huisverboden een hulptraject in gang is gezet. In de regio Utrecht is 58% van de achterblijvers en 42% van de uithuisgeplaatsten na afloop van het huisverbod nog in het zicht van de hulpverlening. Er wordt niet bij vermeld wat de duur en resultaten van die trajecten zijn. In de regio Arnhem/Achterhoek en West Veluwe/Vallei laat de evaluatie zien dat wanneer er overdracht plaatsvindt, na drie maanden nog 80% van de gezinnen in de hulpverlening is. Dit is helaas de enige evaluatie waarin dit wordt weergegeven en het is op basis van de onderzoeksopzet niet te verifiëren hoe deze cijfers verkregen zijn en hoe representatief ze zijn. Het is wel opvallend hoog, gezien het drop-out percentage dat in een methodologisch goed onderbouwd onderzoek bij de Waag is geconstateerd (64%, Horn et al. 2006). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het huisverbod een urgentie creëert om te veranderen. Er is echter meer onderzoek nodig om deze hypothese te kunnen toetsen.

303 Een ander effect van het huisverbod dat beschreven wordt in de regionale evaluaties is dat een groot deel van de gezinnen nog niet bij het SHG bekend was vanwege huiselijk geweld (in Amsterdam 77%). Door toedoen van het huisverbod is dan ook meer zicht op probleemgezinnen gekomen, waardoor ook in de toekomst beter ingegrepen kan worden.

5.7 Zorg, hulpverlening en opvang

5.7.1 Gerealiseerde maatregelen (input)

304 Veel van de maatregelen hierboven beschreven hebben als doel zowel daders als slachtoffers toe te leiden naar zorg, hulpverlening en opvang. Als sluitstuk van de aanpak is dit onderdeel essentieel, aangezien hier de feitelijke gedragsverandering moet plaatsvinden die het geweld doet verminderen of stoppen.

Kwaliteit en kwantiteit van het aanbod in de hulpverlening

305 Voor zorg en hulpverlening aan slachtoffers en daders van huiselijk geweld komen veel verschillende organisaties in beeld, zoals maatschappelijk werk, GGZ, slachtofferhulp, bureau Jeugdzorg, opvang en reclassering (Berg-le Clerq en van Egten 2005, Schrijenberg et al. 2010). In een quickscan door Movisie uitgevoerd (geciteerd in van Zwieten et al. 2010) naar de beschikbaarheid van laagdrempelige daderhulpverlening komt naar voren dat deze vorm van hulpverlening in alle benaderde regio's beschikbaar is. Over de aard van de hulpverlening of lengte van de wachtlijsten wordt niets vermeld. Wel wordt vermeld dat de resultaten van de quickscan voor betrokken organisaties geen aanleiding heeft gevormd om veranderingen door te voeren.

306 De vrouwenopvang is lange tijd gezien (ook door de sector zelf) als het sluitstuk van de hulp aan vrouwen, waarbij het bieden van veiligheid het enige doel was. Deze visie op de vrouwenopvang is, mede door het beleidsprogramma, aan het veranderen. De vrouwenopvang is begonnen te transformeren naar een sector die nauwe banden met andere hulpverleningsinstanties onderhoudt en ook als doel heeft het geweld te doen stoppen. Zo ontstaat ook meer focus op gezinshulpverlening, daderhulpverlening en een samenhangende aanpak, observeren Wolf en collega's in een invloedrijke studie uit 2006 naar vraag en aanbod in de vrouwenopvang. In diezelfde studie wordt geconstateerd dat de hulp die geboden wordt nog weinig gestructureerd is en dat het aanbod van de hulp slecht aansluit op de behoeften van de vrouwen in de opvang.

307 In 2007 wordt vanuit VWS in de beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar' ingezet op verbeteren van de toegang van de opvang door uitbreiding van de capaciteit, en verbetering van de kwaliteit van de hulpverlening, zodat deze beter bij de behoefte van de cliënten aansluit. Er wordt vooral geld gereserveerd om het aantal plekken te vergroten, maar ook om de kwaliteit te verbeteren. De kwaliteitverbetering wordt aangepakt in het verbeterplan vrouwenopvang, dat door de Federatie Opvang is opgesteld in afstemming met het ministerie van VWS. Dit plan bestaat uit maatregelen om de screening te verbeteren, integrale begeleiding te bieden, hulpverlening aan kinderen te verbeteren, verbetering van de huisvesting, deskundigheidsbevordering, beschrijving van het hulpverleningsaanbod, en een project sociale activering, toeleiding arbeid. Met dit verbeterplan worden de tekortkomingen die in 'Maat en baat van de vrouwenopvang' (Wolf et al. 2006) aan het licht kwamen geadresseerd. Een nieuwe methode in de vrouwenopvang, de methodiek 'Oranje Huis', volgt deze nieuwe lijn van de vrouwenopvang. In deze methodiek is de locatie van de opvang niet meer geheim (maar wel goed beveiligd), waardoor de vrouwen bezoek kunnen krijgen. Ook is er meer aandacht voor behandeling en het zoeken naar een oplossing, in aanvulling op het

aanbieden van een veilige plaats. De methode is door Lünemann en collega's in Haarlem geëvalueerd (2010) en de ervaringen van medewerkers en cliënten waren overwegend positief.

Instream in de hulpverlening en aantal zorgtrajecten

308 In een onderzoek van Wolf en collega's uit 2003 komt naar voren dat het voor vrouwen erg veel werk is om toegelaten te worden tot de vrouwenopvang. Omdat opvang schaars is, wordt streng geselecteerd wie wel en wie niet in aanmerking komt. Er zijn veel telefoontjes voor nodig om toegelaten te worden en opname is dan ook vaak niet op tijd. In de tussentijd verblijven vrouwen dan in de crisisopvang, wat ongewenst is. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat sommige vrouwen hun verhaal aanpassen om sneller toegelaten te worden. Er zijn geen evaluaties gevonden van maatregelen om de instroom in de vrouwenopvang (of zorgtrajecten) te verbeteren.

Aanbod zorgtrajecten en effectiviteit interventies

309 Er is bijzonder weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de hulpverlening die hier wordt geboden. Zowel voor daders (De Ruiter en Veen 2005), als voor slachtoffers in de opvang (Rensen et al. 2005) geldt dat niet altijd volgens een geprotocolleerde methode wordt gewerkt. Als er al volgens een methode wordt gewerkt is er meestal geen effectonderzoek gedaan. Een van de oorzaken hiervan is dat daderbehandeling in Nederland nog in de kinderschoenen staat (de Ruiter en Veen, 2005). Dezelfde situatie geldt voor de toeleiding naar de zorg: er is weinig bekend over de kwaliteit van de toeleiding. Er vindt, voor zover bekend, ook geen gestructureerde risicotaxatie en diagnose plaats bij de SHG's.

310 Om zicht te krijgen op gebruikte methoden voor behandeling heeft Movisie de opdracht gegeven de gebruikte methodieken te verzamelen in een publiekelijk beschikbare databank (deze staat op www.huiselijkgeweld.nl). Het is de bedoeling dat de databank op termijn ook informatie weergeeft over de effectiviteit van de opgenomen interventies (analoog aan de databank effectieve jeugdinterventies). Momenteel is dit onderdeel echter nog onderbelicht.

311 Het beeld dat uit bovenstaande tekst naar voren komt is dat er tot nu toe weinig effecten van het beleidsprogramma op de hulpverlening aan daders en slachtoffers bekend zijn. Er is weinig bekend over het type hulp en zorg dat aangeboden wordt, hoe doorverwijzing plaatsvindt en of de geboden hulp en zorg effectief zijn. Het lijkt erop dat de ontwikkeling en de inzet van het hulpaanbod voornamelijk wordt overgelaten aan de professionaliteit van de sector. Voor een specifieke vorm van hulp geldt dit overigens niet: de vrouwenopvang is doel geweest van verbeterprogramma's die zowel op de beschikbaarheid als op de inhoudelijke kwaliteit hebben gefocust.

5.7.2 Werking van de maatregelen (throughput)

Kwaliteit en kwantiteit van het aanbod in de hulpverlening

312 Vrouwenopvang biedt een veilige plek voor mishandelde vrouwen. De veilige plek dient als uitgangspunt om te werken aan herstel van en toekomstperspectief voor de vrouwen. Instellingen voor vrouwenopvang bieden in meer of mindere mate ondersteuning op de gebieden bestaansvoorwaarden (huisvesting, financiën en cetera), relaties (met de pleger, familie kinderen et cetera), gezondheid en 'eigen kracht' (weerbaarheid, veiligheid en spiritualiteit) (Wolf et al. 2006). Toch blijkt dat met name de 'asielfunctie' van het bieden van onderdak en fysieke veiligheid het beste ontwikkeld is. Op het gebied van herstellen van de rust en kracht in de vrouwen door middel van hulp en steun schiet de opvang echter te kort doordat geen rustige omgeving gecreëerd wordt. Ook de aansluiting met het leven na de opvang is niet optimaal. Desondanks verbeteren over het algemeen de relatie met de pleger en kinderen, de psychische gezondheid, weerbaarheid, veiligheid en spirituele en culturele bronnen van de opgenomen vrouwen.

313 Uit andere evaluaties worden ook positieve effecten opgetekend (Rensen et al. 2008). Deze positieve effecten kunnen echter niet zonder meer aan de interventies worden toegeschreven (Wolf et al. 2006). Rensen en collega's (2008) zien ook dat effectstudies zonder controlegroepen positieve effecten meten, terwijl (internationale) onderzoeken met een RCT opzet nauwelijks effecten laten zien. Het is dus moeilijk te zeggen waardoor de verbeterde toestand van de vrouwen in de opvang veroorzaakt wordt. Een mogelijkheid is dat het verblijven buiten de crisissituatie in het gezin op zich al positieve gevolgen heeft, nog los van de interventies die tijdens het verblijf worden gepleegd.

314 De vrouwen in de opvang blijken vooral uit de meest kwetsbare groepen in de samenleving te bestaan die vaak psychiatrisch problemen hebben en hoog scoren op sociale uitsluiting. Deze overwegend multiprobleemgroep krijgt redelijk ongestructureerde hulpverlening. Bovendien zijn er hiaten in de hulpverlening bij huisvesting, inkomen en dagbesteding, sociale contacten, psychologische hulp en traumaverwerking. Ook de relaties met externe hulporganisaties waarnaar doorverwezen zou kunnen worden zijn niet optimaal. Hierdoor ontvangen niet alle vrouwen de hulp die ze nodig hebben (Wolf et al. 2006). Dit komt ook tot uiting bij het vinden van een passend vervolg op de opvang: dit is meer de verantwoordelijkheid van de vrouwen dan van de opvang. Hierdoor is de aansluiting met het leven na de opvang niet optimaal (Wolf et al. 2007).

315 Uit bovenstaande komt een vrouwenopvang naar voren die als werkzaam mechanisme vooral een veilige omgeving biedt. Dit klopt, maar het is een momentopname in een veranderproces. Mede naar aanleiding van de hierboven geciteerde onderzoeken van Wolf is de vrouwenopvang zich ook meer gaan richten op het ontwikkelen van een gestructureerd hulpaanbod (zie bijvoorbeeld Rensen et al. 2008).

316 Een exponent van de nieuwe aanpak binnen de vrouwenopvang is de methodiek 'Oranje Huis', die in de afgelopen jaren tot ontwikkeling is gebracht. Doel van de methodiek is om, door het verblijf en de hulpverlening van elkaar te scheiden, verbeterde hulpverlening te bieden volgens een integrale systeemaanpak en om vrouwen meer rust en privacy te geven in de opvang (Lünne-man et al. 2010).

317 De hulpverlening wordt aangeboden vanuit het idee dat de crisis in een relatie ook een kans vormt om iets in het leven te veranderen. Daarnaast wordt bij het zoeken naar een oplossing van de systeemaanpak uit gegaan. Dit wil zeggen dat er een focus is op relaties en dynamiek in die relaties en het gezin. Een oplossing kan dus ook alleen maar met betrokkenheid van de dader. Tijdens de opvang wordt een analyse gemaakt van de eigen situatie en gestreefd naar het opstellen van een gezinsplan voor de periode na de opvang. Hierbij wordt samengewerkt met ander organisaties (Ibid.).

318 De methodiek wordt positief beoordeeld door zowel de vrouwen als de medewerkers. Omdat veel vrouwen uiteindelijk weer terug gaan naar de partner, wordt deze vaak in een partnersgesprek betrokken. Dit blijkt grote doorbraken te kunnen opleveren, waardoor patronen in een relatie veranderen. Doordat de medewerkers vraaggericht werken voelen de vrouwen zich vrij en gerespecteerd. Ook hebben zij de mogelijkheid hun 'gewone' leven voort te zetten en mensen uit te nodigen, wat de vrouwen als positief opvatten (Ibid.).

319 De bedoeling is dat de tijd die in het Oranje Huis wordt doorgebracht wordt gebruikt voor onderzoek van de eigen situatie en het opstellen van een plan voor na de opvang. De duurzame verandering in het gezin die hiermee zou moeten worden bewerkstelligd wordt echter gehinderd doordat de aansluiting met vervolgoopvang en vervolghulpverlening niet goed verloopt. Het is frustrerend voor de vrouwen en voor de hulpverleners als een goed gezinsplan is ontwikkeld dat hierdoor niet wordt uitgevoerd. De voornaamste reden voor de slechte aansluiting met vervolghulpverlening blijken lange wachtlijsten te zijn (Ibid.).

320 Een ander knelpunt is de omgang en hulpverlening aan kinderen. In een landelijk onderzoek van Brilleslijper-Kater en collega's (2010) komt naar voren dat het niet goed gesteld is met kinderen in de opvang en dat hulpverlening daar onvoldoende op aansluit. Veel kinderen zijn zelf slachtoffer of getuige van huiselijk geweld. Dit uit zich onder andere in psychosociale problematiek en posttraumatische stress. Toch krijgen lang niet alle kinderen een intakegesprek en individuele begeleiding. Hoewel meer dan de helft van de ondervraagde kinderen zegt baat te hebben bij de opvang en het een fijne plek te vinden is het van groot belang dat er goede hulpverlening bestaat voor de kinderen, gezien het risico op intergenerationele overdracht. Overigens is de hulpverlening aan kinderen in de opvang een verbeterpunt dat in een verbeterplan van de Federatie Opvang is opgepakt.

Instream in de hulpverlening en aantal zorgtrajecten

321 Er zijn geen evaluaties gevonden die inzicht bieden in de werking van maatregelen om de instroom in hulpverlening en zorg te vergroten.

Aanbod zorgtrajecten en effectiviteit interventies

322 Zorgprogramma's voor dader, slachtoffers of het systeem van het gezin zijn gericht op gedragsverandering van de deelnemende individuen. Wanneer men daarin succesvol is zal het gedrag dat leidt tot huiselijk geweld afnemen, en daarmee ook het huiselijk geweld afnemen. Er zijn maar weinig evaluaties van de effectiviteit van zorgprogramma's gedaan; er zijn in Nederland zelfs weinig interventies die geprotocolleerd (en dus evalueerbaar) worden uitgevoerd (De Ruiter en Veen, 2005). De conclusie van De Ruiter, na bestudering van een aantal daderprogramma's in Nederland, is dat er nauwelijks maatwerk wordt geleverd, waardoor aan effectiviteit ingeboet zal worden. Meer kan op basis van de gevonden literatuur over de werking van de zorgprogramma's niet gezegd worden.

5.7.3 *Effecten van de maatregelen (output)*

Kwaliteit en kwantiteit van het aanbod in de hulpverlening

323 Voor slachtoffers bestaat er de mogelijkheid naar de opvang te gaan, waar in geval van dreiging van geweld een veilige omgeving wordt aangeboden. In de beleidsbrief 'beschermd en weerbaar' wordt aangekondigd dat het aantal bedden vergroot wordt en dat de kwaliteit verbeterd wordt. De resultaten hiervan zijn echter nog niet bekend¹⁸, waardoor hier nog niet gezegd kan worden wat de output van dit beleid is geweest.

Over de kwaliteit van de vrouwenopvang zijn ook weinig studies gevonden. Wolf en collega's (2007) hebben wel de uitkomsten van de vrouwenopvang onderzocht. Daaruit kwam naar voren dat een jaar na ontslag uit de opvang slechts 15% opnieuw mishandeld is. Daarnaast verbeterde de psychische gezondheid en de kwaliteit van het leven van de respondenten in vergelijking met tijdens de opvang. Dit stemt hoopvol, maar het onderzoek is niet voldoende robuust om hier algemeen geldende conclusies aan te verbinden.

Instream in de hulpverlening en aantal zorgtrajecten

324 Het beleid is er meer op gericht geweest om de toeleiding naar zorg en hulpverlening te verbeteren dan om de kwaliteit of het aanbod te verbeteren (met uitzondering van de opvang, waar wel in kwaliteit en toegankelijkheid is geïnvesteerd). Er is echter nauwelijks materiaal dat inzicht biedt in de mate waarin dit onderdeel van het beleid succesvol is geweest, of er daadwerkelijk meer doorverwijzingen naar (forensische) zorgprogramma's hebben plaatsgevonden. Met name een

¹⁸ Er wordt melding gemaakt van een midterm review van de resultaten van het beleid, maar deze is nergens teruggevonden.

stijging van vrijwillige behandeling en hulpverlening is niet terug te vinden. Voor (verplichte) daderhulpverlening is wel gevonden dat het aanbod door de jaren heen gegroeid is. De Waag heeft het aantal plaatsen voor daderbehandeling tussen 2001 en 2009 verviervoudigd. Deze stijging lijkt te worden veroorzaakt door een verbeterde ketensamenwerking (Movisie 2009). Een onderzoek naar de daderbehandeling van de Waag vond een sterke afname van het recidiverisico na het volgen van het programma (Horn et al. 2006).

Aanbod zorgtrajecten en effectiviteit interventies

325 Er is geen onderzoek gevonden dat inzicht biedt in de ontwikkelingen van het zorgaanbod en de effectiviteit van interventies.

5.8 Overall beeld van bereikte resultaten

326 Het valt op dat relatief veel evaluatiemateriaal bestaat over de lokale ketenaanpak, de SHG's en het tijdelijk huisverbod. Deze drie onderdelen van de aanpak huiselijk geweld hebben elkaar tot op zekere hoogte nodig, en versterken elkaar ook (Schrijenberg 2010). De gemeenten hebben een begin gemaakt door partijen te stimuleren als een keten te gaan opereren, een proces dat door de ontwikkeling van de SHG's is verstevigd. De SHG's hadden immers de mogelijkheid de hulpverlening en signalering van huiselijk geweld te integreren. Daarnaast geven veel SHG's voorlichting aan organisaties binnen de huiselijk geweld keten. Met de implementatie van de Wet tijdelijk huisverbod ontstond er een gemeenschappelijk kader om lokaal de samenwerking tussen ketenorganisaties verder vorm te geven. Door de wet werden de organisaties gedwongen met elkaar samen te werken, daarbij geholpen door de bestaande infrastructuur die door de SHG's was opgebouwd. Zo heeft het huisverbod een impuls gegeven aan een integrale aanpak van huiselijk geweld.

327 Het blijkt uit de evaluatieonderzoeken dat vooral veel succes is geboekt bij het opbouwen van een lokale keten, mogelijkheden om in te grijpen en publieksvoorlichting. Er bestond bij de start van het beleidsprogramma geen 'keten' voor een integrale aanpak van huiselijk geweld. Er waren wel losse organisaties mee bezig, zoals de vrouwenopvang, maar een deel van de organisaties die nu huiselijk geweld als prioriteit zien hield zich er voor de start van het beleidsprogramma niet of nauwelijks mee bezig. De omslag in beeldvorming en opbouw van een concrete aanpak door een verscheidenheid aan organisaties is zeker ook een verdienste van het beleidsprogramma. Wat wel opvalt is dat het effect van publiekscampagnes slechts tijdelijk van aard is, maar dat de campagne slechts een aantal weken per jaar loopt. Het zou naar verwachting meer effect hebben om de campagne doorlopend in te zetten.

328 Veel minder is teruggevonden over preventie, signaleren door professionals en zorg en effectieve hulpverlening¹⁹. Naar de vrouwenopvang is wel meer aandacht uitgegaan.

¹⁹ Sommige van deze onderwerpen hebben onlangs wel meer aandacht gekregen (zoals met het traject 'leren signaleren'), maar dan zijn er nog geen resultaten van te zien.

Hier wordt, zeker de laatste jaren met 'beschermd en weerbaar', gewerkt aan kwaliteit en toegankelijkheid van de opvang. Er zijn stappen gemaakt naar een opvang die meer een start biedt voor de oplossing van de problemen, onder andere door samen te werken met hulpverleningsorganisaties in de omgeving en door al enige zorg te bieden in de opvang. De populatie die in de opvang terecht komt is echter een selectie van de slachtoffers van huiselijk geweld. De positieve resultaten voor de ontwikkeling van de vrouwenopvang komen dus slechts een klein deel van de slachtoffers ten goede.

329 Het doorbreken van het beroepsgeheim en verbetering van signalering door professionals heeft pas in de 2^e helft van de looptijd van het beleidsprogramma veel aandacht gekregen. Voor die tijd werd wel voorlichtingsmateriaal gemaakt, maar van opleiding van professionals was nog nauwelijks sprake. Nu krijgt de opleiding van professionals en het faciliteren van het omgaan met het beroepsgeheim meer aandacht, wat belangrijk is voor de verbetering van de signalering van huiselijk geweld.

330 Preventie van huiselijk geweld heeft ook minder aandacht in het beleid (Clemens et al. 2008, Janssen et al. 2010). De publiekscampagnes zijn gericht op het stimuleren van de hulpvraag, als huiselijk geweld dus al heeft plaatsgevonden, en niet op het voorkomen van geweld. Ook blijkt er relatief minder aandacht uitgegaan te zijn naar de ontwikkeling en implementatie van preventieprogramma's gericht op jongeren. Er zijn wel subsidies verleend aan bepaalde projecten, maar die zijn ook weer opgeschort zonder dat er ontwikkeling van een ander programma voor in de plaats gekomen is. Het tijdelijk huisverbod was oorspronkelijk bedoeld als preventief middel dat wegens het bestuursrechtelijke karakter kan worden ingezet nog voordat een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. In de praktijk blijkt het huisverbod echter niet preventief te worden opgelegd, maar juist vaak in gevallen waarbij ook een strafrechtelijk traject wordt ingezet. De bedoelde preventieve functie wordt in de praktijk dus niet waargemaakt.

331 Ten slotte moet opgemerkt worden dat binnen het beleidsprogramma veel onderzoek is geïnitieerd naar de aard en omvang van huiselijk geweld. Hierdoor is veel beter dan voorheen bekend wat de omvang van het probleem is.

6. Conclusies

332 In dit hoofdstuk beschrijven wij de conclusies door antwoorden te formuleren op de onderzoeksvragen en geven wij een beschouwing op de probleemstelling, die als volgt luidt:

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?

333 De onderzoeksvragen die hieraan ten grondslag liggen, zijn:

1. Wat werd met het beleidsprogramma beoogd?
2. Hoe werd verondersteld dat deze doelen bereikt zouden kunnen worden?
3. Zijn de veronderstelde mechanismen in de beleidstheorie plausibel?
4. In hoeverre zijn de doelen en subdoelen ook feitelijk bereikt?
5. Op welke manier zijn de doelen en subdoelen bereikt?
6. In hoeverre is extra impact van het beleidsprogramma aanwijsbaar?

334 Een belangrijke conclusie vooraf is dat niet voor alle onderdelen van het beleid wetenschappelijke onderbouwing beschikbaar is. Bovendien hebben veel van de maatregelen (en aannames) betrekking op randvoorwaarden (resultaten op institutioneel niveau) en niet op het bewerkstelligen van daadwerkelijke gedragsverandering (resultaten op begunstigdenniveau). De vraag of het landelijk beleid op het gebied van huiselijk geweld in principe haar doelen zal bereiken, kan dan ook niet eenvoudig met een 'ja' of 'nee' worden beantwoord. We hebben ook geconstateerd dat het beschikbare evaluatieonderzoek ongelijk verdeeld is over de verschillende onderdelen van het beleid (voor sommige onderdelen is geen tot weinig materiaal beschikbaar en voor andere onderdelen meer) en niet volledig dekkend. Dit betekent dat we niet voor alle subdoelen vast kunnen stellen of de beoogde resultaten zijn behaald.

335 Allereerst beantwoorden we de onderzoeksvragen kort. De onderzoeksvragen 5 en 6 zijn vanwege het tekort aan materiaal met betrekking tot evaluatieonderzoek dat inzicht biedt in de praktische uitwerking van beleid niet in detail te beantwoorden.

6.1 Wat werd met het beleidsprogramma beoogd?

336 Het beleidsprogramma huiselijk geweld is in 2002 formeel gestart naar aanleiding van een onderzoek met verontrustende uitkomsten over de aard en omvang van huiselijk geweld in de jaren '90. Door dit onderzoek en de politieke aandacht voor het onderwerp ontstond een gevoel van urgentie over de schaalgrootte en de ernst van huiselijk geweld en werd het als maatschappelijk probleem benoemd. Het kon niet meer louter als privé aangelegenheid worden beschouwd en de overheidsbemoediging kreeg vorm in het beleidsprogramma huiselijk geweld, gebaseerd op de nota Privé Geweld, Publiek Zaak.

337 De aanpak van huiselijk geweld had voor de start van het beleidsprogramma vooral een plek binnen de vrouwenopvang. Politie, justitie, maar ook medische beroepsgroepen hadden geen formeel aandeel in de bestrijding van huiselijk geweld. Als er al actie werd ondernomen, dan was

dit geïsoleerd van andere organisaties. Overeenkomstig deze uitgangssituatie waren de voornaamste doelen van het beleidsprogramma in eerste instantie het agenderen van het probleem en het opzetten van een infrastructuur om het probleem te kunnen aanpakken. Het beleid werd vanuit het ministerie van Justitie gecoördineerd, zodat juist ook de organisaties in de strafrechtsketen zouden aanhaken. Dit werd gedaan om te benadrukken dat huiselijk geweld een strafbaar feit betreft en op die manier een norm zou worden gesteld.

338 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 echter wel van het creëren van een infrastructuur (ketensamenwerking en bewustwording bij organisaties in de keten) naar maatregelen en doelen op begunstigdenniveau. De geïntegreerde aanpak (van preventie, via signalering en aanpak naar voorkomen van recidive) werd het uitgangspunt van het Plan van Aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 'De volgende fase' dat in 2008 werd opgesteld. Het doel van dit plan van aanpak was de hulpvraag van slachtoffers en het aantal meldingen door slachtoffers en derden te vergroten. Met het grotere aantal zaken van huiselijk geweld dat zo in beeld zou komen, zouden er ook meer gevallen zijn waar van buitenaf geïntervenieerd zou kunnen worden.

339 Recentelijk is meer nadruk komen te liggen op de verbetering van feitelijke hulpverlening en uitbreiding van de capaciteit. In de beleidsbrief 'beschermd en weerbaar' (2007) zijn doelen geformuleerd op het gebied van het vergroten van het aantal plekken voor vrouwenopvang en met betrekking tot het verbeteren van de aldaar geboden zorg. Tevens is in het traject 'leren signaleren' en met de invoering van de Wet meldcode expliciet aandacht gericht op het signaleren en melden van gevallen van huiselijk geweld door professionals.

6.2 Hoe werd verondersteld dat de doelen behaald zouden worden?

340 De belangrijkste doelen van het beleid vanaf 2002 waren het creëren van de (lokale/regionale) infrastructuur en het zorgen voor bewustwording en normstelling ten aanzien van huiselijk geweld. Het creëren van de infrastructuur voor het aanpakken van huiselijk geweld bestond hoofdzakelijk uit maatregelen gericht op het stimuleren van lokale en regionale samenwerking met de gemeenten als regiehouder, het opzetten van SHG's en een informatieknooppunt, het initiëren van een programma bij de politie gericht op de aanpak van huiselijk geweld en uitbreiding van de vrouwenopvang. Om bewustwording en normstelling te realiseren is voornamelijk gekozen voor (lokale en regionale) publiekscampagnes.

341 Er werden later - nadat de infrastructuur voor de ketensamenwerking was ontwikkeld - pas maatregelen geformuleerd die direct in zouden grijpen bij gevallen van huiselijk geweld. Het verminderen van huiselijk geweld zou gerealiseerd moeten worden door met name te focussen op het signaleren van situaties van huiselijk geweld om vervolgens herhaling te voorkomen. Zo zijn er veel maatregelen genomen die de bereidheid tot melden en het doen van aangifte vergroten, waarvan de Wet meldcode de meest in het oog springende is. Ook is een groot aantal maatregelen gericht op het ontwikkelen van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden tot ingrijpen en

het bieden van hulpverlening aan alle betrokkenen, zoals met bijvoorbeeld de Wet tijdelijk huisverbod.

342 Het valt op dat in mindere mate maatregelen zijn ingezet op het gebied van preventie van huiselijk geweld en deskundigheidsbevordering ten behoeve van signalering van huiselijk geweld door derden. Ook op het gebied van het ontwikkelen van zorg- en behandelaanbod zijn er weinig maatregelen genomen. Er wordt wel verondersteld dat deze onderdelen bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen, maar het lijkt erop dat concrete invulling hiervan (bewust) aan het veld is overgelaten.

6.3 Plausibiliteit beleidstheorie en feitelijke doelbereiking

343 Voor elk van de zes subdoelen van het beleid (zie figuur 2 in hoofdstuk 3) beschrijven we hierna de conclusies met betrekking tot plausibiliteit van de veronderstelde mechanismen en de mate waarin het subdoel is bereikt als dit in het kader van dit onderzoek vastgesteld kon worden.

6.3.1 *Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling*

344 De literatuur ondersteunt de opvatting dat ketensamenwerking en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners nodig zijn om een complex probleem zoals huiselijk geweld aan te kunnen pakken (Dommissie 2007; Van Duivenboden et al. 2000). In deze literatuur staat beschreven dat het organiseren van activiteiten in een keten nuttig is wanneer meerdere organisaties bijdragen aan een proces, zoals ook bij de aanpak van huiselijk geweld belangrijk is. Er zijn veel maatregelen getroffen gericht op de ontwikkeling van ketensamenwerking, maar minder op de inhoud van de samenwerking.

345 De regie over de lokale keten is goed opgepakt door gemeenten. De feitelijke coördinatie van de regionale ketens heeft vorm gekregen in de SHG's die inmiddels een landelijke dekking kennen. Het is ook te zien dat door deze coördinatie de reactie op huiselijk geweld veel meer geïntegreerd is. Zo worden veel meldingen bij de SHG's door de politie gedaan, waarvan een substantieel deel wordt doorverwezen naar veiligheidshuizen en zorg en hulpverlening. De aanpak van huiselijk geweld stopt niet bij de politie, maar krijgt vaak een vervolg in de keten. Op het punt van ketensamenwerking zijn de doelen van het beleidsprogramma grotendeels behaald.

346 Wat opvalt is dat het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners door middel van uniforme registraties en platformen voor gegevensuitwisseling in de praktijk minder aandacht heeft gekregen dan in de beleidstheorie was voorzien. Omdat een soepele uitwisseling van gegevens belangrijk is voor een optimale samenwerking tussen ketenpartners, valt hier duidelijk nog winst te boeken.

6.3.2 *Bewustwording en normstelling*

347 De aanname dat *bewustwording* en *normstelling* kunnen leiden tot preventie van huiselijk geweld wordt door de bestudeerde literatuur ondersteund (Pels et al. 2011). Een voorwaarde is dat

de activiteiten op jongeren en kinderen worden gericht (Hester en Westmarland, 2005, Lemmers, 2002, Moffit, Robins en Caspi, 2006, Pels et al. 2011). Er zijn echter maar weinig concrete maatregelen op het gebied van preventie gericht op kinderen en adolescenten door het beleid genomen. De 'Maretje Kessels'-projecten zijn gesteund, net als het programma Stay in Love +. De subsidie aan het laatste project is echter stopgezet na een evaluatie waar weinig positieve resultaten uit naar voren kwamen. We kunnen concluderen dat de veronderstelde effecten door het beperkte aantal maatregelen op dit vlak (op langere termijn) niet verwacht mogen worden.

348 De andere aanname achter bewustwording en normstelling was dat dit zou leiden tot een grotere hulpvraag bij slachtoffers. Onderzoek in de context van gezondheidsvoorlichting (Kok, van den Borne en Mullen, 1996) laat zien dat via voorlichting substantiële effecten op gedrag mogelijk zijn. Concreet is ingezet op publiekscampagnes en websites waarop informatie over huiselijk geweld en hulpverlening te vinden is. In de praktijk is het effect van de publiekscampagnes duidelijk waarneembaar. De duidelijkheid over waar men hulp kan zoeken is verbeterd, zoals valt af te leiden uit het stijgende aantal feitelijke contacten met SHG's en bezoeken aan www.huiselijkgeweld.nl. Opvallend daarbij is wel dat de effecten snel na het stoppen van een campagne verdwijnen, wat ervoor zou pleiten de campagnes langdurig of permanent te laten lopen. Naast deze landelijke campagnes lopen er ook lokale campagnes van gemeenten en SHG's. Hierbij kan lokaal gebruikgemaakt worden van een toolkit publiekscampagnes die door het ministerie van Justitie beschikbaar wordt gesteld. Het is niet onderzocht in hoeverre deze lokale initiatieven effect hebben.

6.3.3 Hulpvraag slachtoffers en signalering door derden

349 De aanname dat slachtoffers eerder om hulp zullen vragen als ze geloven dat huiselijk geweld onacceptabel is, wordt ondersteund door wetenschappelijk literatuur over attitude- en gedragsverandering (Sleutel 1998). Zoals in voorgaande paragraaf besproken, bestaan de maatregelen om de hulpvraag te vergroten met name uit publieksvoorlichting. Het vergroten van de hulpvraag lijkt op basis van registratiecijfers gelukt. Bij de SHG's is, voor zover er cijfers beschikbaar zijn, het aantal meldingen van huiselijk geweld met de jaren gestegen (Vink en Geurts 2008). Er zijn echter geen cijfers bekend over het aantal hulpverzoeken bij huisartsen, wat mogelijk ook een plek is waar relatief veel hulpverzoeken terechtkomen of herkend zouden moeten worden.

350 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 (Meinster, 2010; Clement Smits en Den Brandt, 2009; Rodriguez, Bauer, McLoughin en Grumbach, 1999; Olson, Anctil, Fullerton, Brillman, Arbuckle en Sklar, 1996). Als maatregel om dit te verbeteren is getracht bij relevante beroepsgroepen modules over huiselijk geweld te laten opnemen in het vaste curriculum van de beroepsopleiding. In de praktijk is echter gebleken dat deze maatregel niet breed is geïmplementeerd: huiselijk geweld is nog steeds in weinig opleidingen een verplicht onderwerp. Ook zijn er geen aanwijzingen gevonden dat professionals vaker huiselijk geweld signaleren dan voorheen, met uitzondering van bij de politie. De politie heeft huiselijk geweld dan ook onderdeel van de basisopleiding gemaakt. Recentelijk is een traject gestart om de aandacht voor huiselijk

geweld in de opleiding voor overige beroepsgroepen te verbeteren. Hier zijn echter nog geen resultaten van bekend.

6.3.4 *(Bereidheid) melden en aangifte doen*

351 De veronderstelling dat kennis van professionals over de mogelijkheden van het beroepsgeheim zou kunnen leiden tot het eerder melden van huiselijk geweld, wordt deels ondersteund door de gevonden literatuur (Rodriguez et al. 1999). Kennis over het beroepsgeheim is weliswaar een factor die het aantal meldingen beïnvloedt, maar er zijn ook andere factoren die een obstakel vormen (zoals angst van het slachtoffer of de professional voor represailles en het ontbreken aan 'follow up' mogelijkheden (Drijber, Reijnders en Ceelen, 2008), die niet worden geadresseerd door het beleid. Het opstellen en afsluiten van convenanten en protocollen, de Wet meldcode, en het stimuleren van het doen van aangifte door de politie zijn belangrijke beleidsmaatregelen die bij kunnen dragen aan het verhogen van de meldingsbereidheid.

352 De maatregelen op dit onderwerp zijn te kort in werking om er effecten aan toe te kunnen schrijven. Wel geven de SHG's aan dat convenanten bijdragen aan een betere samenwerking tussen ketenpartners. Een onderbouwing voor de relatie wordt echter niet gegeven. Dit geldt ook voor het informatiemateriaal dat is gebruikt over de mogelijkheden van informatie-uitwisseling binnen het beroepsgeheim.

353 Resultaten van het beleid op begunstigdeniveau zijn aanwijsbaar. Op basis van slachtofferonderzoek is vastgesteld dat de meldingsbereidheid van slachtoffers flink is toegenomen (van 12% in 1997 naar 20% in 2010, Van der Veen en Bogaerts 2010). In het aantal meldingen bij de politie van incidenten door slachtoffers zit een stijgende trend (Ferwerda 2005-2009). De (relatieve) aangiftebereidheid lijkt de laatste jaren niet of in mindere mate te zijn toegenomen (Ferwerda 2005-2009). Ook het aantal meldingen door slachtoffers bij SHG's is toegenomen. Het aantal meldingen (doorverwijzingen) door de politie bij (naar) de SHG's is ook toegenomen. Er zijn geen aanwijzingen dat meldingen bij SHG's door andere professionals dan de politie (noemenswaardig) zijn toegenomen.

6.3.5 *Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak*

354 Van de *strafrechtelijke aanpak* mag verwacht worden dat deze zal bijdragen aan de vervolging van daders. De inhoud van de gedwongen en vrijwillige behandeling is van belang om werkelijk bij te dragen aan de vermindering van herhaling van huiselijk geweld door de daders. De aanname dat justitieel optreden een generaal preventief effect heeft wordt door de gevonden literatuur ondersteund (Van der Pligt, Koomen en Harreveld 2007). De aanname dat strafrechtelijke interventies, recidiveverminderend kunnen werken wordt door de literatuur onderschreven, mits er effectieve gedragsinterventies worden gebruikt. De dwang van het strafrecht kan ook een positief gevolg hebben op de initiële motivatie om mee te werken aan behandeling (Verdonck en Jaspert, 2009). Van de *bestuursrechtelijk aanpak* mag verwacht worden dat meer preventief ingegrepen kan worden, bovendien wordt de acute dreiging van geweld tijdelijk opgeheven.

355 Er zijn veel maatregelen genomen om de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld mogelijk te maken. Dit heeft geleid tot aanwijzingen met betrekking tot het opsporings- en vervolgingsbeleid en een verhoogd strafmaximum (met de mogelijkheid plegers in voorlopige hechtenis te nemen). Ook staan huiselijk geweldzaken op de agenda in de veiligheidshuizen en brengt de reclassering relatief vaak advies uit. De politie houdt vaker verdachten aan na aangifte van huiselijk geweld. Dit subdoel van het beleid is daarmee behaald. Deze aanhoudingen krijgen vaak een vervolg in de strafrechtssketen: de instroom van zaken bij het OM, het aantal uitgebrachte adviezen door en het aantal toezichten bij de reclassering zijn substantieel en tot en met 2008 toegenomen.

356 Op het punt van effectieve gedragsinterventies voor reclasseringscliënten is minder gedaan. Wel is daderhulpverlening (forensische zorg) beschikbaar bij zorginstellingen, maar dit is niet actief door het beleid gestimuleerd. Er zijn geen evaluaties van deze specifieke gedragsinterventies gevonden, maar literatuur over de huidige daderhulpverlening laat weinig recidivereductie zien (Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter en Bushway, 2001; Babcock et al., 2004; De Ruiter en Veen, 2005; De Ruiter, 2006).

357 Het is aantoonbaar gelukt om huiselijk geweld op de agenda te krijgen bij de organisaties in de strafrechtssketen. Bij het OM wordt de OM-aanwijzing huiselijk geweld lokaal uitgevoerd. De politie heeft een programma 'huiselijk geweld en de politietaak', waardoor huiselijk geweld een vaste plek in de opleiding heeft. Bovendien hebben de meeste korpsen specifiek beleid met betrekking tot huiselijk geweld. Ten slotte hebben ook de meeste veiligheidshuizen een casusoverleg huiselijk geweld.

358 Met een bestuursrechtelijke aanpak kan preventief worden ingegrepen. De Wet tijdelijk huisverbod biedt de mogelijkheid om bestuursrechtelijk in te grijpen in crisissituaties. Door uithuisplaatsing van de dader, bestaat de gelegenheid om snel hulpverlening te starten voor de dader en het gezin. Het risicotaxatie-instrument dat wordt gebruikt om de wenselijkheid van een tijdelijk huisverbod vast te stellen wordt op basis van evaluatieonderzoek nuttig gevonden en is in reeds herziene vorm ook bruikbaar. Het huisverbod wordt vaker toegepast dan vooraf werd verwacht. De daarvoor noodzakelijke samenwerking tussen gemeente, politie en hulpverlening verloopt goed en het blijkt zelfs dat het huisverbod een katalysator is geweest voor verdere verbetering van de ketenaanpak. Hulpverlening kan over het algemeen snel worden opgestart, maar de aansluiting met reguliere hulpverlening na afloop van het huisverbod verloopt moeizaam. De acceptatie van de hulpverlening door betrokkenen is wel hoog, maar de voortzetting van de hulpverlening na afloop van de periode van het huisverbod is een groot knelpunt. Het gebrek aan voortzetting van zorg en hulpverlening leidt vaak alsnog tot uitval en beperkt daarmee de kans op gedragsverandering.

359 Ondanks dit succes van het tijdelijk huisverbod wordt de preventieve werking nauwelijks benut. Vastgesteld kan worden dat er vaak samenloop is van een tijdelijk huisverbod en een strafrechtelijke aanpak, wat betekent dat er al een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. Een meer preventieve inzet van het instrument (nog voordat een strafbaar feit heeft plaatsgevonden) heeft nauwelijks plaatsgevonden.

6.3.6 *Opvang, hulpverlening en zorg (en effect op specifieke preventie)*

360 Het gevoerde beleid ten aanzien van de opvang, hulpverlening en zorg wordt grotendeels onderbouwd door de geraadpleegde literatuur. Dit geldt voor het ingrijpen in crisissituaties, waarop ook een groot aantal maatregelen in het beleidsprogramma waren gericht. Ook is ruim aandacht besteed aan het realiseren van adequate risicotaxatie waarvoor instrumenten zijn ontwikkeld. Over de kwaliteit van de instrumenten kan nog geen uitspraak worden gedaan, omdat de betrouwbaarheid en validiteit van de instrumenten op dit moment worden onderzocht.

361 Ook wordt de aanname dat daderbehandeling en systeemgerichte zorg een recidiveverminderend effect kunnen hebben door de wetenschappelijke literatuur ondersteund. Er is echter concreet weinig gedaan om na te gaan of het zorgaanbod voldoende effectief is en om goede kwaliteit van zorg te stimuleren. Het lijkt er dus op dat de optimale potentiële effectiviteit van zorg en hulpverlening niet wordt bereikt, doordat de concrete maatregelen niet de inhoud van de zorg betreffen (zie ook Dijkstra et al. 2010).

362 De vrouwenopvang is lange tijd alleen gericht geweest op het bieden van veiligheid aan vrouwen (Wolf et al. 2007). Het beleidsprogramma heeft ervoor gezorgd dat de vrouwenopvang in kwantiteit is toegenomen, alhoewel er nog steeds een tekort aan opvangplaatsen bestaat. De focus van de vrouwenopvang is inmiddels verbreed naar een systeemaanpak met gezins- en daderhulpverlening en dit begint vorm te krijgen. Ook is er gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de vrouwenopvang, nadat geconstateerd was dat die onder de maat was. De zorg voor en hulpverlening aan kinderen in de vrouwenopvang blijkt nog een kritiek punt. De nieuwe methodiek ('Oranje Huis') wordt overwegend positief beoordeeld door betrokkenen, maar moet nog op effectiviteit worden beoordeeld. Er zijn geen recente evaluaties van de kwaliteit van de vrouwenopvang beschikbaar.

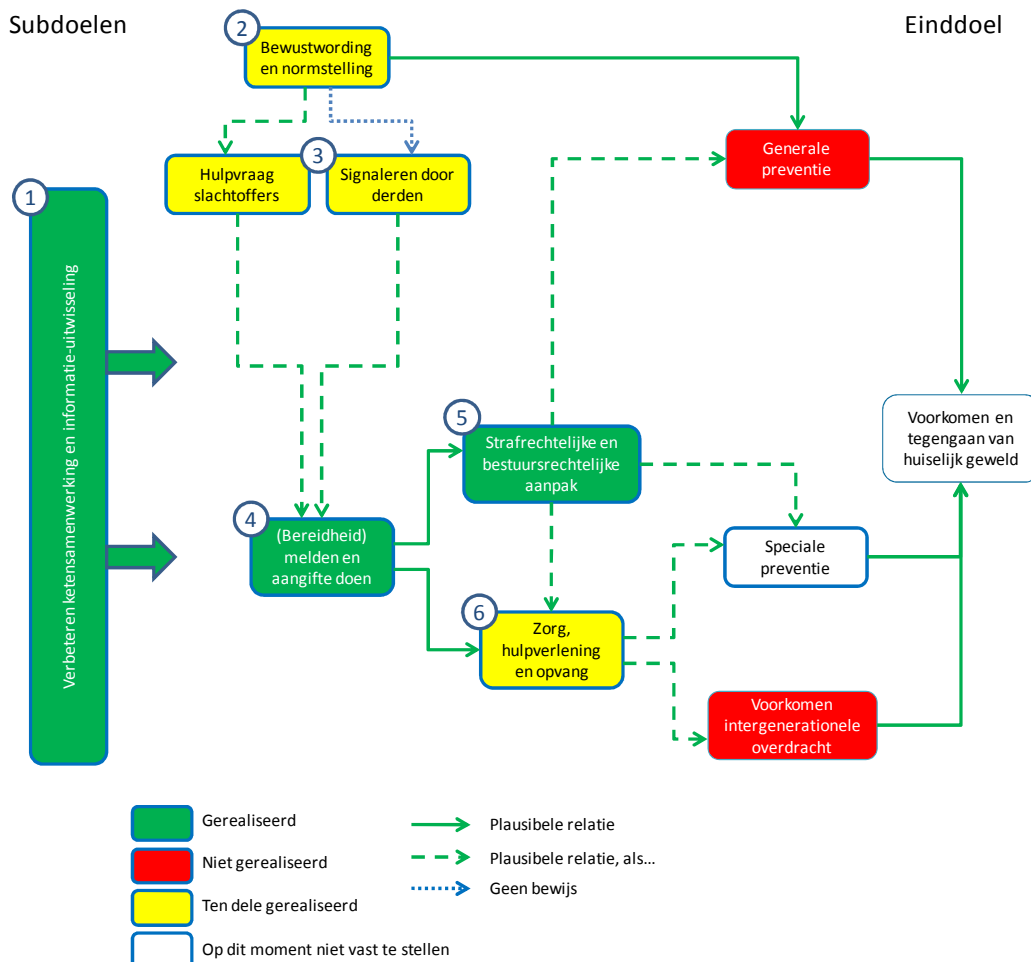
363 Of de beoogde gedragsverandering door behandeling en zorg wordt gerealiseerd kan niet worden beoordeeld. Er is weinig bekend over de doorverwijzingen naar, het aanbod en de effectiviteit van hulpverlening en zorg. Daderhulpverlening vindt bij de enige zorginstelling waar gegevens van beschikbaar zijn vaker plaats dan voorheen. Het blijkt dat er weinig zorgprogramma's geprotocolleerd worden uitgevoerd en dat in daderprogramma's nauwelijks maatwerk wordt geleverd (De Ruiter en Veen 2005 en Rensen et al. 2005).

6.4 Is het landelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld effectief (geweest)?

364 Het antwoord op bovenstaande vraag is op dit moment niet eenduidig te geven. Voor een groot deel wordt dit veroorzaakt door de afwezigheid van goed onderzoek naar de werking van de maatregelen en het gebrek aan structurele monitoring van de uitkomsten van het beleid. Er is veel onderzoek naar huiselijk geweld gedaan binnen het beleidsprogramma, maar dit onderzoek heeft zich slechts op een beperkt aantal aspecten gefocust. Zo is de Wet tijdelijk huisverbod uitgebreid geëvalueerd (procesevaluaties) en zijn veel onderzoeken naar de aard en omvang van huiselijk geweld uitgevoerd. Van structureel onderzoek naar de uitvoering en werking van de maatregelen is echter geen sprake geweest. De onderzoeken naar de stand van zaken van de uitvoering van het

beleid vormen hier weliswaar een aanzet toe, maar missen op veel vlakken het detail om op maatregelniveau bruikbaar te zijn voor het vaststellen van de mate waarin en wijze waarop resultaten op subdoelen zijn bereikt. Hierdoor kan ook niet tijdig worden bijgestuurd als dat nodig mocht zijn.

365 Op het gebied van de feitelijke uitvoering is dus relatief weinig kennis beschikbaar om het beleid in zijn geheel te beoordelen. Op het gebied van (plausibiliteit van) de beleidstheorie kan veel meer gezegd worden. Er is geconstateerd dat er een samenhangende beleidstheorie bestaat achter het beleid. Ook zijn voor de meeste aannames uit de beleidstheorie onderbouwingen gevonden in wetenschappelijke literatuur, of in ieder geval aanwijzingen dat de aanname plausibel zou kunnen zijn. Dit is te zien aan de vele groene pijlen in figuur 5. Er is echter ook geconstateerd dat niet op alle onderdelen van de beleidstheorie ook daadwerkelijk maatregelen zijn ingezet, wat de potentiële effectiviteit van het beleid vermindert.



Schematische weergave plausibiliteit en resultaten van het beleid

366 Om het einddoel, verminderen van ernst en omvang van huiselijk geweld, te behalen is in eerste instantie vooral gefocust op de ketensamenwerking en bewustwording. Deze logische eerste stap (er was nog geen enkele vorm van formele samenwerking en men beschouwde huiselijk geweld niet als publieke zaak) werd later gevolgd door aandacht voor het ontwikkelen van de

hulpvraag en het verbeteren van signaleren door professionals (bijvoorbeeld door de Wet meldcode) en het ontwikkelen van modaliteiten om als overheid in te kunnen grijpen in zorgelijke situaties (bijvoorbeeld Wet tijdelijk huisverbod). De ontwikkeling van een sluitend en effectief zorgaanbod heeft weinig aandacht gekregen. Dit is, zo lijkt het, aan het veld over gelaten, zonder dat er goed zicht is op de ontwikkelingen die daar plaatsvinden. Er kan gesteld worden dat juist deze stap uit de beleidstheorie (het voorkomen van recidive door effectieve interventies) belangrijk is, omdat hier direct resultaten op het einddoel, verminderen van ernst en omvang van huiselijk geweld, worden behaald. Hier zou naar de mening van de onderzoekers het beleidsprogramma zich in de toekomst dan ook meer op moeten richten.

367 Als we de huidige kennis in ogenschouw nemen is er ook te weinig aandacht voor preventie van intergenerationele overdracht: door kinderen bewust en weerbaar te maken, vanaf zeer jonge leeftijd, en door adolescenten te leren omgaan met conflicten en relaties zou dit bevorderd kunnen worden. Het gaat dan dus feitelijk niet om het gedrag te veranderen van de huidige daders en hun slachtoffers, maar om het voorkomen van de ontwikkeling van gewelddadige gedragspatronen bij volgende generaties. Als daar nu niets aan gedaan wordt zal nog jarenlang weinig veranderen.

368 Wat betreft het beleidsprogramma als geheel valt op dat een groot deel van de aandacht is uitgegaan naar de *organisatorische* kant van de aanpak: ervoor zorgen dat organisaties gaan samenwerken, dat slachtoffers en professionals het geweld melden, zorgen dat er steunpunten komen waar mensen zich kunnen melden en zorgen voor opvanghuizen van slachtoffers. Aan de *inhoud en effecten* van al deze inspanningen - de resultaten van de samenwerkende organisaties, de resultaten van de (gedwongen of vrijwillige) behandeling van slachtoffers en daders - is minder aandacht gegeven. Dit is vooral overgelaten aan professionals en het lokale niveau. Het feit dat uit (buitenlands) onderzoek teleurstellende resultaten blijken over de effectiviteit van de huidige behandelingen, suggereert dat nog niet te veel verwacht mag worden van de uiteindelijk beoogde gedragsverandering. Hoewel er dus duidelijke resultaten zijn behaald op subdoelen van het beleid mag maar beperkt resultaat verwacht worden op het gebied van het voorkomen van recidive. Op het gebied van welzijn van het slachtoffer mag wel een verbetering worden verwacht door de aanpak van huiselijk geweld, hoewel dit formeel geen doel was.

369 Wanneer we in ogenschouw nemen dat er bij de start van het beleidsprogramma eigenlijk geen sprake was van een gecoördineerde landelijke aanpak, is in de afgelopen jaren veel bereikt. Huiselijk geweld wordt algemeen gezien als onwenselijk en een reden voor (strafrechtelijk) ingrijpen door de overheid. Ook bestaat er tegenwoordig 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 van de hulp naar alle waarschijnlijkheid ten goede komt. Van deze resultaten moet nu gebruikgemaakt gaan worden voor een verbetering van het sluitstuk van de aanpak: het ontwikkelen en veelvuldig en snel toepassen van effectieve interventies, waarmee getracht wordt recidive en intergenerationele overdracht te voorkomen. Daarnaast is het van belang dat preventieve maatregelen zich gaan richten op jongeren, zodat mogelijk bij hen minder huiselijk geweld voor zal komen dan bij de generaties voor hen.

A. Overzicht beleidsdocumenten en interviews

Beleidsdocumenten

1. Plan van aanpak, project voorkomen en bestrijden 'huiselijk geweld' (februari 2001);
2. Privé geweld, Publieke zaak: een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld (april 2002);
3. Model Handelingsprotocol en randvoorwaarden zorgprogramma's (april 2002);
4. Beleidsbrief 'Beschermd en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties' (december 2007) en voortgangsrapportage (mei 2009);
5. Plan van Aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 'De volgende fase' (augustus 2008);
6. Voortgangsberichten over de aanpak van huiselijk geweld (december 2004 en mei 2006);
7. Huiselijk Geweld: Een kerntaak voor de politie: informatie voor politieprofessionals; Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de politietaak (2009);
8. Beleidsbrief 'Meldcode huiselijk geweld, kindermishandeling, vrouwelijke genitale verminking en eengerelateerd geweld', ministerie van VWS, 9 september 2008);
9. Emancipatienota 'Meer kansen voor vrouwen' (2007).

Interviews

- Beleid ministerie van Justitie:
 - Marion Vijghen (2000-2002, programmamanager)
 - Hans Janssen (2001-2005, programmamanager)
 - Ingrid Horst (2005-2010, programmamanager) en Mieke Kleiman (2005-2010, programmamedewerker)
- Beleid ministerie van VWS:
 - Paulien Koks (2001-2005, Stimuleringsregeling ASHG's) en Aaf Thiems (Beschermd en Weerbaar, 2010)
 - Carline Carati (2007-2009, actieplan kindermishandeling (Jeugd en Gezin))
- Beleid ministerie van OCW:
 - Anita de Groot (2010-heden, directie Emancipatie) en Manou de Nennie (directie Emancipatie)
- Vereniging Nederlands gemeenten:
 - Ico Kloppenburg (beleidsmedewerker, portefeuilles vrouwenopvang en huiselijk geweld, 2008-heden)
- Politie:
 - Mariëtte Christophe (2008-heden, programmaleider huiselijk geweld)
- Openbaar Ministerie:
 - Erik Lanting (2008-heden, beleidsadviseur huiselijk geweld)
- Federatie Opvang:
 - Johan Gortworst (2002-heden, waarnemend directeur, opzet landelijk beleid) en Liesbeth van Bommel (2006-heden, senior beleidsmedewerker huiselijk geweld)

- TransAct/Raad voor de Kinderbescherming/ministerie van SZW (emancipatiebeleid)/ministerie van Justitie/VROM (integratiebeleid):
 - Peter van der Linden
- Movisie:
 - Silvie Jansen (manager programma huiselijk geweld sinds 2007), Annemiek Goes (1997-heden beleidsmedewerker seksueel en huiselijk geweld), Nonja Meintser 1999 - heden, senior adviseur huiselijk geweld).

B. Tijdslijn maatregelen aanpak huiselijk geweld

Jaar	Maatregel	Subdoel
2002	Landelijk faciliteren en stimuleren van samenwerking op lokaal en regionaal niveau	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2002	Benoemen gemeenten als regiehouder	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2002	Oprichten van samenwerkingsverbanden politie, OM en vrouwenopvang	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2002	Uitbreiding juridische (vroeg)hulp slachtoffers HG	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2002	Educatieve groepsdiscussies allochtone kring 'praten doet geen pijn'	Bewustwording en normstelling
2003	Programma 'Huiselijk geweld en de politietaak'	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2003	Start van opleiden politiemensen; politieacademie	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
2003	Cursus 'Huiselijk geweld' door studie centrum Rechtspleging (voor ZM, seniorparketsecretarissen en senior-gerechtesecretarissen)	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
2004	Opzetten advies- en steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG)	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2004	Toolkit stimulering lokale/regionale publiekscampagnes	Bewustwording en normstelling
2004	Verbeteren kwaliteit en toegankelijkheid vrouwenopvang ('Drempels weg')	Zorg, hulpverlening en opvang
2004	Update inventarisatie daderbehandelingen, stimulering beschrijving programma's en vergroten behandelcapaciteit	Zorg, hulpverlening en opvang
2004	TransAct/Movisie gaat ondersteuning bieden aan gehele keten aanpak huiselijk geweld	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2004	Opleiding 'aanpak huiselijk geweld vanuit een ketengerichte benadering' bij de politieacademie	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2004	Uitbreiding capaciteit vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2004	Training 'omgaan met huiselijk geweld op school' voor onderwijspersoneel	Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden
2004	'Let op de kleintjes' / Kindspoor	Zorg, hulpverlening en opvang
2004	Vorbereiding uitbreiding burgerlijk wetboek met recht op geweldvrije opvoeding	Bewustwording en normstelling
2005	AWARE	Zorg, hulpverlening en opvang
2005	Verbeterplan vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2005	TransAct zorgt voor scholing beroepsgroepen (verloskundigen, consultatiebureau-artsen, maatschappelijk werkers etc.)	Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden
2005	Informatiecampagnes ouderenmishandeling 'je ziet het pas als je het gelooft: preventie en bestrijding ouderenmishandeling.	Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden
2006	Riscoscreeningsinstrument vrouwenopvang (RiHG)	Zorg, hulpverlening en opvang
2006	Protocol huiselijk geweld en de politietaak	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2007	Landelijke publiekscampagne 'Nu is het genoeg. Help jezelf, help de ander'	Bewustwording en normstelling
2007	Implementatie Wet recht op geweldloze opvoeding	Bewustwording en normstelling
2007	Bouwstenen voor de aanpak van huiselijk geweld: handreiking VNG	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

2007	Brochure 'Horen, zien en zwijgplicht'	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2007	De digitale Wegwijzer (over beroepsgeheim c.q. kennis delen)	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2007	Modelconvenant gegevensuitwisseling en www.huiselijkgeweldenberoepsgeheim.nl	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2008	Landelijke publiekscampagne	Bewustwording en normstelling
2008	Stay in Love + (= voorlichting) en evaluatie-onderzoek	Bewustwording en normstelling
2008	Modelaanpak gemeenten	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2008	Werkconferentie 'Leren signaleren', om na te gaan of aandacht nodig is voor HG in beroepsopleidingen	Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden
2008	100 extra opvangplaatsen voor vrouwen en mannen	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Pilot en evaluatie opvang ernstig bedreigde mannen	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Versterking ASHG's/kwaliteitsverbetering programma	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2008	Investeren in opvang van crisisinterventie	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Ontwikkeling diagnostiek en screeningsinstrumenten vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Vernieuwing integrale begeleidingsmethodiek vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Ontwikkeling aanpak hulpverlening aan kinderen in de vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Verbetering huisvestingssituatie in de vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Deskundigheidsbevordering professionals in de vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Beschrijving dienstenaanbod/hulpverlening vrouwenopvang	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2008	Ontwikkeling methodiek voor sociale activering, toeleiding arbeid en dagbesteding vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Invoering RAAK binnen aanpak huiselijk geweld	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Gendertoets	Zorg, hulpverlening en opvang
2008	Onderzoek evaluatie Wet tijdelijk huisverbod	Kennis vergroten
2008	Onderzoek gemeentelijke ondersteuning lokale zelforganisaties	Kennis vergroten
2008	Onderzoek kindspoor	Kennis vergroten
2008	Onderzoek inventarisatie interventies	Kennis vergroten
2008	Implementatie Wet tijdelijk huisverbod	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
2008	Informatieknoppunt huiselijk geweld	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2008	Vervolg programma 'Huiselijk geweld en de politietaak'	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2008	Start implementatietraject Wet meldcode HG	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2009	OM-aanwijzing Huiselijk Geweld	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
2009	Leren signaleren traject (nagaan hoe kerncompetenties HG in het onderwijs kunnen worden opgenomen)	Hulpvraag slachtoffers en signaleren door derden
2009	Website meldcode (www.meldcode.nl)	(Bereidheid) melden en aangifte doen

2009	Plan van aanpak deskundigheidsbevordering (basismodules en databank met trainingen voor prof.)	Kennis vergroten
2009	Basismodules Werken met de meldcode voor professionals en docenten	Kennis vergroten
2009	Databank met trainingen/cursussen HG voor professionals en docenten	Kennis vergroten
2009	Modelaanpak HG voor gemeenten	Kennis vergroten
2009	Visie-ontwikkeling SHG's	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2009	Beschrijving werkprocessen SHG's	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2009	Implementatie werkdocument basisfuncties en taken SHG's	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2009	Ontwikkeling risicoscreeningsinstrument SHG's	Zorg, hulpverlening en opvang
2009	Verbetering informatievoorziening SHG's	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2009	Ondersteuning centrumgemeenten SHG's	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2009	Verbetering coördinatie en communicatie SHG's	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2009	Landelijke publiekscampagne	Bewustwording en normstelling
2009	Uniforme registratie politie en OM	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
2009	Onderzoek aard en omvang HG (omvangsschatting HG)	Kennis vergroten
2009	Monitoringssysteem huisverbod	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
2009	Onderzoek aard HG en hulpzoekgedrag slachtoffers	Kennis vergroten
2009	Onderzoek kenmerken daders HG	Kennis vergroten
2009	Onderzoek naar bereik van migranten en vluchtelingen door gemeenten	Kennis vergroten
2009	Onderzoek omvang en vervolging kindermishandeling (MvJ)	Kennis vergroten
2009	Onderzoek hulpverleningsaanbod bij huisverbod	Kennis vergroten
2009	Quick scan hupaanbod voor plegers HG	Kennis vergroten
2009	Onderzoek stand van zaken	Kennis vergroten
2009	Onderzoek verzuimkosten werkgevers ten gevolge van HG	Kennis vergroten
2009	Onderzoek intergenerationele overdracht	Kennis vergroten
2009	Onderzoek gegevensuitwisseling	Kennis vergroten
2009	Onderzoek validering RiHG	Kennis vergroten
2009	Onderzoek aandeel HG in moord- en doodslagzaken (politie)	Kennis vergroten
2009	Onderzoek recidive bij HG (politie)	Kennis vergroten
2009	Pilots adresgerichte aanpak (politie)	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
2009	Ontwikkeling methodiek aanpak pubergeweld tegen ouders (politie)	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
2009	Ontwikkeling first-offenders aanpak HG (politie, reclassering, stichting Eigen Kracht)	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
2010	Basismodel meldcode voor alle sectoren op www.meldcode.nl	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2010	Basismodel meldcode voor alle sectoren op www.meldcode.nl	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2010	Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod	Kennis vergroten

2010	Onderzoek naar de rechtsbescherming van uithuisgeplaatsen bij het huisverbod	Kennis vergroten
2010	Landelijke publiekscampagne	Bewustwording en normstelling
2010	Databank (effectieve) interventies huiselijk geweld NJI	Zorg, hulpverlening en opvang
2010	Midterm review aantal opvangplaatsen vrouwenopvang	Zorg, hulpverlening en opvang
2011	Vermoedelijke inwerkingtreding Wet meldcode	(Bereidheid) melden en aangifte doen
2011	Invoering landelijke methodiek Oranjestuizen	Zorg, hulpverlening en opvang
2011	Vermoedelijke inwerkingtreding Wet meldcode	(Bereidheid) melden en aangifte doen
<p>Bron Tijdslijn 2002-2004: voortgangsrapportage plan van aanpak Huiselijk geweld 2004</p> <p>Bron Tijdslijn 2004-2006: voortgangsrapportage plan van aanpak Huiselijk geweld 2006</p> <p>Bron Tijdslijn 2006-2011: Pva HG tot 2011, de volgende fase</p> <p>Bron Tijdslijn 2002-2006: Prive geweld- een publieke zaak?</p>		

C. Literatuurlijst

- Ajzen, I., en M. Fishbein (2005). The influence of attitudes on behavior. In Albarracin, D., Johnson, B.T., Zanna MP. (Eds.), *The handbook of attitudes*, Lawrence Erlbaum Associates.
- Ariel, B. (2010, [lopend](#)). A Systematic Review of Research on the Effects of Arrest for Misdemeanor Domestic Violence.
- Baartman, H.E.M (1996) Primaire preventie van kindermishandeling: onbegonnen werk? *Nederlands Tijdschrift Voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs*, 12, 1996
- Babcock, J.C., C. Green en C. Robie (2004). Does batterers' treatment work? A meta-analytic review of domestic violence treatment. *Clinical Psychology Review*, Vol. 23, 1023-1053.
- Bavel, M. van K. Janssens, W. Schakenraad en N. Thurlings (2010). Elder Abuse in Europe. Background and Position Paper: Movisie en Anbo.
- Berge, I.J. ten, M. Berger en E. Geurts (2004). Samenhangende hulp: interventies voor mishandelde kinderen en hun ouders: NIZW
- Berg-le Clercq, T. en C. van Egten (2006). Tussenmeting Effectmeting Aanpak huiselijk geweld Den Haag: VNG.
- Berk, R.A., A. Campbell, R. Klap en B. Western (1992). The deterrent effect of arrest in incidents of domestic violence: A Bayesian analysis of four field experiments. *American Sociological Review*, Vol. 57, 698-708.
- Biesma, S., M. van Zwieten en B. Bieleman (2010). *Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod Drenthe Groningen: IntraVal*.
- Boer, M. de (2008). *De aanpak van gendergerelateerd geweld in de privésfeer, Aanknopingspunten voor een meer genderbewuste aanpak van huiselijk geweld. Gendertoets van het Plan van Aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 'De volgende fase'.* Amsterdam: Projects on Women's Rights.
- Borne, A. van den (2006). Stay in Love. Primaire preventie van relatiegeweld onder jongeren. *Procesevaluatie Utrecht: Trimbos instituut*.
- Brilleslijper-Kater, S., M. Beijersbergen, J. Asmoredjo, C. Jansen en J. Wolf (2009). Meer dan bed, bad, broodje pindakaas. Profiel, gezondheid, welzijn en begeleiding van kinderen in de vrouwenopvang en de maatschappelijke opvang Amsterdam: SWP.
- Camps, T. (2004) Chains and networks: theory and practice. In: Camps, T. P. Diederens, G.J. Hofstede en B. Vos (2004) *The emerging World of chains and network*. Reed Business Information: Den Haag.
- Clement, C., M. Smits en M. den Brandt (2009). Stichting Zijweg: de rol van de (huis)arts bij de aanpak van partnergeweld gezien vanuit de invalshoek van ervaringsdeskundigen. *Bijblijven*, vol 25, nr 5, 45-52.
- Cuelenaere, B., G. de Bruin en M. Chotkowski (2008). *Evaluatie projecten subsidieregeling Emancipatieprojecten*. Rotterdam: Ecorys.
- Delft, A. van en N. Meinster (2010). *Regie op preventie van huiselijk geweld. Goede voorbeelden van gemeentelijk initiatief Utrecht: Movisie*.
- Den Haag (2010). *Evaluatie tijdelijk huisverbod gemeente Den Haag 2009*.
- Dijk, T. van en E. Oppenhuis (2002). *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland. Aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart.

- Dijk, T. van, S. Flight, E. Oppenhuis en B. Duesmann (1997). Huiselijk geweld: Aard, omvang en hulpverlening Hilversum: Intomart.
- Dijk, T. van, M. Veen en E. Cox (2010). Slachtofferschap van huiselijk geweld. Aard, omvang, omstandigheden en hulpzoekgedrag. Hilversum: Intomart.
- Dijkstra, S. (2001). Kinderen die getuige zijn van geweld tussen hun ouders : een basisverkenning van korte en lange termijn effecten. Bilthoven.
- Dijkstra, S. en P. Baeten (2009). In de herinnering gekerfd. Kinderen als getuige van geweld tussen hun ouders. Tijdschrift voor Psychotherapie, vol 29 nr. 3, 138-148.
- Dijkstra, S., E. Geurts en J. van Rossum (2010) Kwaliteitsverbetering Advies- en steunpunten huiselijk geweld. Focusgesprekken met cliënten, medewerkers en ketenpartners. Utrecht: NJi.
- Doeven, I. (2008). Meldcodes kindermishandeling. Beschikking, waardering, gebruik en scholing. Verslag van onderzoek naar de beschikking over, de waardering van en scholing in het gebruik van meldcodes kindermishandeling. Amsterdam: Veldkamp.
- Dommissie, B. (2007) Samenwerken in ketens in de publieke sector. In: Grijpink (2007) samen werken aan keteninformatisering: een twintigtal professionals aan het woord ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Platform Keteninformatisering. Den Haag: Platform Keteninformatie.
- Drijver B.C., U. Reijnders en M. Ceelen (2008). Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld zoeken meestal geen hulp bij de huisarts. Huisarts en wetenschap, vol 52, nr. 1, 6-10.
- Dutton, D.G. en P. Kropp (2000). A Review of Domestic Violence Risk Instruments. Trauma Violence Abuse, Vol. 1, No. 2, 171-181.
- Egten, C. van (2005). Nulmeting aanpak huiselijk geweld. Den Haag: SGBO.
- Ehren, M.C.M., F. Leeuw en J. Scheerens (2005). On the impact of the Dutch educational supervision act. Analyzing assumptions concerning the inspection of primary education. American Journal of Evaluation, 26 (10), 60.
- Eijkman, P. en E. Haanraads (2008). Evaluatie pilot tijdelijk huisverbod Gemeente Venlo.
- Faber, W. en B. Niemeijer (2004) Geboeid door de keten? Bijdrage aan Kennis voor ketens : WODC lezing 2004.
- Feder, G.S., Hutson, M., Ramsay, J. en Taket A.R. (2006). Women Exposed to Intimate Partner Violence. Archives of Internal Medicine, Vol.166, 22-37.
- Ferwerda, H. (2006). Binnen zonder kloppen: omvang, aard en achtergronden van huiselijk geweld in 2005 op basis van landelijke politiecijfers Arnhem: Beke.
- Ferwerda, H. (2006). Met de deur in huis. Omvang, aard, achtergrondkenmerken en aanpak van huiselijk geweld in 2006 op basis van landelijke politiecijfers. Arnhem: Beke.
- Ferwerda, H. (2007). Huiselijk geweld gemeten - cijfers 2007, vierde meting op basis van landelijke politiecijfers. Arnhem: Beke.
- Ferwerda, H. (2009). Huiselijk geweld gemeten 2008 Arnhem: Beke.
- Flight, S. (2001). Leven tussen hoop en vrees: huiselijk geweld in Zuid-Holland-Zuid Hilversum: Intomart.
- Flikweert, M. en K. Lünneken (2003). Hulp verlenen aan het gezin: literatuurstudie naar systeemgerichte benadering in geval van huiselijk geweld. Utrecht: Verweij Jonker instituut.
- G4 (2008). G4 actieprogramma. Naar een grootstedelijke integrale aanpak van huiselijk geweld 2008-2011 Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht.
- Ganpat, S. (2007). Huiselijk geweld en middelengebruik. Verslaving: vol 3, nr. 1, 34-35.

- Gemeente Arnhem (2009). Evaluatie Huisverboden. Eerste ervaringen met het tijdelijk huisverbod. Regio Arnhem/Achterhoek en West veluwe/vallei Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Kampen (2009). Beleids-Evaluatie huisverbod en aanpak huiselijk geweld. Kampen: Gemeente Kampen.
- Goes, A., R. Keus en W. Schakenraad (2005). Overzicht van de Advies- en steunpunten huiselijk geweld Utrecht: Transact.
- Goes, A., Beek, L. van (2009). Het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld en de huisarts. *Bijblijven*, vol 25, nr. 5, 31-35.
- Groningen (2008). Eindrapportage pilot huisverbod Groningen.
- Halder, S. van (2009). Evaluatie huisverboden Brabant Zuid-Oost
- Hegarty, K., J. Gunn, P. Chondros en R. Small (2004). Association between depression and abuse by partners of women attending general practice: descriptive, cross sectional survey. *British Medical Journal*, Vol. 328, No. 7440, 621-624.
- Heijden, P. van, M. Cruyff en H. van Gils (2009). Omvang van huiselijk geweld in Nederland Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hermanns, J. (2000). De preventie van kindermishandeling: kansen in de jeugdgezondheidszorg 0-4-jarigen Woerden: Coact.
- Hester, M. en N. Westmarland (2005). Tackling Domestic Violence: effective interventions and approaches London: Home Office Research.
- Horn, J. van, A. Scholing en J. Mulder (2006) Recidive bij plegers van partnergeweld. *Tijdschrift voor criminologie*, Vol. 48, Nr. 4: 331-344.
- Jaffe, P.G., C. Crooks en N. Bala (2005). Making Appropriate Parenting Arrangements in Family Violence Cases: Applying the Literature to Identify Promising Practices: Department of Justice Canada.
- Janssen, H., B. Vissers, en W. Wentzel (2010). Basisboek huiselijk geweld. Signaleren, melden, aanpakken. Bussem: Couthino.
- Jong, A.E. de, J. Metz en M. Weide (2010). Evaluatie tijdelijk huisverbod Zuid-Holland Zuid. Onderzoekscentrum Drechtsteden.
- Jonker, I., M. van Luitelaar en J. Wolf (2009). Effectieve interventies voor mishandelde vrouwen in opvangvoorzieningen. Nijmegen: Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg.
- Kempes, M., L van Pelt, M. Beerhuizen, J. Boom en D. Brugman (2010). Programma-integriteit en effecten van Stay in Love+. Een preventieprogramma voor 12-15 jarige VMBO scholieren dat partnergeweld beoogt te voorkomen. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Kleinschmidt K.C. (1997). Elder abuse: A review. *Annals of Emergency Medicine*, Vol. 30, No. 4, 463-472.
- Knaap, L.M. van der, F. el Idrissi en S. Bogaerts (2010). Daders van huiselijk geweld. Den Haag: WODC.
- Koffijberg, J. en F. Kriek (2008). Onderzoek preventief huisverbod Amsterdam-Noord. Amsterdam: Regioplan.
- Kolbo, J.R., E. Blakely en D. Engleman (1996). Children Who Witness Domestic Violence: A Review of Empirical Literature. *Journal of Interpersonal Violence*, Vol. 11, No. 2, 281-293.
- Kraanen, F. (2010). www.psy.nl/meer-nieuws/nieuwsbericht/article/nauwelijks-effect-behandeling-huiselijk-geweld.
- Kriek, F. (2008). Evaluatie pilot preventief huisverbod amsterdam Amsterdam: Regioplan.

- Kriek, F., en J. van den Tillaart (2010). Huiselijk geweld geregistreerd. Amsterdam: Regioplan.
- Kuppens, J., A. Cornelissens en H. Ferwerda (2006). Aanpak in ontwikkeling: Strategie, samenwerking en visie bij huiselijk geweld Arnhem: Beke.
- Lachs, M.S. en K. Pillemer (2004). Elder abuse. *Lancet*, Vol. 364, 1263-1272.
- Leeuw, F. (2004) Ketens van kennis en kennis voor ketens: over kennisproductie, interdisciplines en overbruggingsmogelijkheden, typen beleid en wetenschap. Bijdrage aan Kennis voor ketens: WODC lezing 2004.
- Leeuw, F. (2003). Reconstructing Program Theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24 (1), 5.
- Lemmers, L. (2002). Een veilige wereld begint thuis. Aanzetten voor preventiebeleid gericht op kinderen en huiselijk geweld. Woerden: NIGZ.
- Lier, L. van, A. Vedder, F. Kors (2003). Inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld 2003. Resultaten van de inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld bij gemeenten, regiopolitie en Openbaar Ministerie. Den Haag: ESenE.
- Lo Fo Wong, S. (2009). Partnergeweld en de rol van de huisarts. *Bijblijven*, vol 25, nr. 5, 16-23.
- Lundahl, B.W., J. Nimer en B. Parsons (2006). Preventing child abuse: A meta-analysis of parent training programs. *Research on Social Work Practice*, Vol. 16, No.3, 251-262.
- Lünnemann, K. (2009). Zicht op de Rotterdamse meldcode: evaluatie meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.
- Lünnemann, K en A. Overgraag (2003). De pleger het huis uit. Knelpunten bij crisisinterventie en juridische mogelijkheden tot uithuisplaatsing van geweld binnenshuis. Utrecht: Verweij-Jonker instituut.
- Lünnemann, K., M. Goderie en B. Tierolf (2010). Seksueel geweld en kindermishandeling in de beroepsopleidingen jeugd. Utrecht: Verweij-Jonker instituut.
- Lünnemann, K., W. Smit en L. Drost (2010). De methodiek 'Oranje Huis' in uitvoering. Utrecht: Verweij-Jonker instituut.
- Lynn, M., T. Moffit, A. Caspi en P. Silva (1998). Developmental Antecedents of Partner Abuse: A Prospective-Longitudinal Study. *Journal of Abnormal Psychology*, Vol. 107, No. 3, 375-389.
- Meinster, N. (2010). Wordt vervolgd. Experts over trends en ontwikkelingen in huiselijk geweld. Den Haag: Ministerie VWS.
- Moffit, T.E., R. Robins en A. Caspi (2006). A couples analysis of partner abuse with implications for abuse-prevention policy. *Criminology en Public Policy*, Vol.1, No. 1.
- Movisie (2009): Factsheet huiselijk geweld: feiten en cijfers.
- Movisie (2010). Wordt vervolgd: experts over trends en ontwikkelingen in huiselijk geweld. Utrecht: Movisie.
- Olson, L., C. Anctil, L. Fullerton, J. Brillman, J. Arbuckle en D. Sklar (1996). Increasing emergency physician recognition of domestic violence. *Annals of emergency Medicine*, Vol. 27, Issue 6, 741-746.
- Pels, T., K. Lünnemann en M. Steketee (2011) Opvoeden na partnergeweld. Ondersteuning van moeders en jongeren van diverse afkomst. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
- Perry, B.D. (2002). [http:// www.community.nsw.gov.au/docswr/ assets/main/ documents/dv_ paper.pdf](http://www.community.nsw.gov.au/docswr/assets/main/documents/dv_paper.pdf)
- Plichta, S. (1992). The effects of woman abuse on health care utilization and health status: A literature review. *Women's Health Issues*, Vol.2, No. 3, 154-163.

- Pliigt, J. van der en N. de Vries (1991). Attitudes. In: N.K. de Vries, en J. van der Pliigt (Red.) *Cognitieve sociale psychologie*, 285-313. Meppel/ Amsterdam: Boom.
- Pliigt, J. van der, W. Koomen en F. Harreveld (2007) *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Ramsay, J., J. Richardson, Y. Carter, L. Davidson en G. Feder (2002). Should health professionals screen women for domestic violence? Systematic review. *British Medical Journal*, Vol. 325, No. 7359, 314-318.
- RCIV (2009). *Onderzoek huisverbod IJsselland*.
- Rensen, P., S. van Arum en R. Engbersen (2008). *Wat werkt? Een onderzoek naar de effectiviteit en de praktische bruikbaarheid van methoden in de vrouwenopvang, maatschappelijke opvang* Utrecht: Movisie.
- Rijksoverheid (2008). *Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2007* Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Rijksoverheid (2009). *Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2008* Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Rijksoverheid (2010). *Jaarevaluatie Postbus 51- campagnes 2009*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Roberts, T.A., J. Klein en S. Fisher (2003). Longitudinal Effect of Intimate Partner Abuse on High-Risk Behaviors Among Adolescents. *Archives of Pediatrics en Adolescent Medicine*, Vol. 157, No. 9, 875-881.
- Rodriguez, M. A., H. Bauer, E. McLoughin en K. Grumbach (1999). Screening and Intervention for Intimate Partner Abuse: Practices and Attitudes of Primary Care Physicians. *Journal of the American Medical Association*, Vol. 282, No. 5, 468-474.
- Rodriguez, M.A., W. Sheldon, H. Bauer, en E. Pérez-Stable (2001). The Factors Associated with disclosure of Intimate Partner Abuse to Clinicians. *Journal of Family Practice*, Vol. 50, No. 4, 338-344.
- Römkens, R. en J. van Poppel (2007). *Bruikbaarheid van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld. Een eerste evaluatie*. Tilburg: Iva.
- Römkens, R.G (1992). *Gewoon geweld? Omvang, aard, gevolgen en achtergronden van geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties*. Amsterdam: Swets en Zeitlinger.
- Rovers, B. (2011). *Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Haag: WODC.
- Ruiter C. de en V. Veen (2005). *Het Haarlemse project Geweld in het gezin; ervaringen van ketenpartners, medewerkers en cliënten*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Ruiter, C. de en V. Veen (2004). *Terugdringen van recidive bij drie typen geweldsdelinquenten: werkzame interventies bij relationeel geweld, seksueel geweld en algemeen geweld* Utrecht: Trimbos instituut.
- Ruiter, C. De (2006). *Huiselijk geweld: van signalering tot een effectieve aanpak*. SP, Augustus, 7-13.
- Rutten, C., M. Nijkamp en K. Zwijnenburg (2009). De dader aangepakt! Hulpverlening aan daders van huiselijk geweld in de forensisch-psychiatrische poliklinieken Kairos. *Bijblijven*, vol 25, nr. 5, 36-44.
- Scheelbeek, L. en S. Smeets (2010). *Evaluatie Wet tijdelijk huisverbod (Utrecht)*.
- Schrijenberg, A. (2011). *Procesevaluatie Wet tijdelijk huisverbod*. Amsterdam: Regioplan.

- Sherman, L.W., D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter en S. Bushway (2001). Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising. A report to the United States Congress, prepared for the National Institute of Justice. Department of Criminology and Criminal Justice, University of Maryland.
- Sherman, L.W., D. Smith, J. Schmidt, en D. Rogan (1992). Crime, punishment, and stake in conformity: Legal and informal control of domestic violence. *American Sociological Review*, Vol. 57, No. 5, 680-690.
- Sijbrandij, M. I. Jonker en J. Wolf (2008). Cliëntprofielen van vrouwen met geweldservaringen in de vrouwenopvang Nijmegen: UMC Radboud.
- Sleutel, M.R. (1998). Women's experiences of abuse: A review of qualitative research. *Issues in Mental Health Nursing*, Vol. 19, No.6, 525-539.
- Stuart, R.B. (2005). Treatment for Partner Abuse: Time for a Paradigm Shift. *Professional Psychology: Research and Practice*, Vol.36, No. 3, 254-263.
- Taylor-Browne, J. (Ed.) (2001). What works in reducing domestic violence: A comprehensive guide for professionals. London: Writing and Birch.
- Thijssen, J., en C. de Ruiter (2010). De relatie tussen subtypen relationeel geweldplegers en de adviezen van de reclassering. *PROCES* vol. 89, 416-428.
- Tierolf, B. (2010) Trauma's bij kinderen als gevolg van huiselijk geweld. In: *Justitiële verkenningen* vol. 36, nr. 8, p. 89-99.
- Timmermans, M., Kroes, W., Homburg, G. (2010). Partiële kwaliteitsbepaling RIHG. Amsterdam: Regioplan.
- TNO, Movisie en NJI (2007). Inventarisatie van aandacht voor huiselijk geweld, seksueel geweld en kindermishandeling in de beroepsopleidingen jeugd (gezondheids) zorg tot 12 jaar Leiden: TNO.
- Tolman, R.M. en J. Raphael (2002). Review of Research on Welfare and Domestic Violence. *Journal of Social Issues*, Vol. 56, No. 4, 655-682.
- Tolman, R.M. en A. Weisz (1995). Coordinated Community Intervention for Domestic Violence: The effects of arrest and prosecution on recidivism of woman abuse perpetrators. *Crime en Delinquency*.
- Veen, H. van der en S. Bogaerts (2010). Huiselijk geweld in Nederland. Overkoepelend syntheserapport van het vangst-hervangst-, slachtoffer- en daderonderzoek 2007-2010. Den Haag: WODC.
- Vegt, A.L. van der, M. Diepeveen M. Klerks, M. Voorpostel, en M. de Weerd (2001). Je vereren kun je leren. Amsterdam: Regioplan.
- Verdonck, E. en E. Jaspaert (2009) Motivatie voor gedragsinterventies Bij jeugdige justitiabelen. Meetinstrumenten beoordeeld. Den Haag: WODC.
- Vink, R. en E. Geurts (2008). Op weg naar volwassenheid: Evaluatie van de Tijdelijke stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijk geweld. Leiden: TNO.
- Vink, R. en M. van Bavel (2007). Naar methodisch handelen bij ouderenmishandeling Utrecht: Movisie.
- Vos, J. (2010) De Münchhausenbeweging: beweging voor ketensamenwerking: een onderzoek naar samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in Rotterdam. Groningen: universiteit van Groningen.

- Vree, I. van, K. de Vaan en S. Broek (2007). Evaluatie pilots huisverbod Leiden: Research voor Beleid.
- VWS (2009). Voortgangsrapportage 'beschermd en weerbaar'. Den Haag: VWS.
- Wathen, C.N en H. MacMillan (2003). Interventions for Violence Against Women. Journal of the American Medical Association, Vol. 289, No.5, 589-600.
- West Brabant (2009). Evaluatie huisverboden West-Brabant.
- Winggood, G.M., R. DiClemente en A. Raj (2000). Adverse consequences of intimate partner abuse among women in non-urban domestic violence shelters. American Journal of Preventive Medicine, Vol. 19, No. 4, 270-275.
- Wittebrood, K. en L. van Noije (2008) Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid. Den Haag: SCP.
- Wolf, J., D. Greshof en J. Jager (2003). Aan de voordeur van de vrouwenopvang, een onderzoek naar de instroom. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Wolf, J., I. Jonker, S. Nicholas en E. Putriss. (2007). Vervolg op de vrouwenopvang. De situatie van vrouwen een jaar na dato. Amsterdam: SWP.
- Wolf, J., I. Jonker, S. Nicolas, V. Meertens en S. te Pas (2006). Maat en baat van de vrouwenopvang: Onderzoek naar vraag en aanbod Amsterdam: SWP.
- Zwieten, M. van, S. Biesma en B. Bieleman (2008). Evaluatie advies- en steunpunten huiselijk geweld Fryslan 2008. Groningen: IntraVal.
- Zwieten, M. van, S. Biesma en B. Bieleman (2009). Buiten de deur Procesevaluatie Tijdelijk Huisverbod Twente periode maart tot en met augustus 2009. Groningen: IntraVal.
- Zwieten, M. van, S. Biesma en B. Bieleman (2010). Stand van zaken interdepartementale aanpak huiselijk geweld. Groningen: WODC, INTRAVAl.

Beleidsstukken

- Ministerie van Justitie (2001) Project voorkomen en bestrijden 'huiselijk geweld'. Plan van aanpak.
- Ministerie van Justitie (2002) Prive Geweld, Publieke Zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld.
- Ministerie van Justitie (2008) Plan van Aanpak Huiselijk Geweld tot 2011. "De volgende fase".
- Ministerie van Justitie (2009) Modelaanpak Huiselijk Geweld. Elementen voor lokaal beleid.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007) Beschermd en Weerbaar. Intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2007) Bouwstenen voor de Aanpak van Huiselijk Geweld. Handreiking VNG.

D. Summary

Aim and method of this research project

370 In 2002, the Dutch government initiated a national policy to tackle domestic violence. This report considers how that policy has taken shape since then and what results have been seen. The research question is 'To what extent and in what way is it reasonable to assume that the policy for dealing with domestic violence in the period 2002 to 2011 was effective?'

371 The research project took the form of a theory-based evaluation. It consisted of two parts: 1) a reconstruction of the underlying policy theory, and 2) a synthesis of studies evaluating components of that policy. The policy reconstruction was drawn up after studying policy documents and conducting interviews with policymakers that considered how the policy was shaped and what the underlying rationale was. Then the plausibility of the policy theory was assessed using international research literature. A literature synthesis was carried out to determine the extent to which it is known whether the chosen objectives have since been achieved and whether expectations and assumptions turned out to be correct. This involved analysing all the available policy evaluations for the period 2002 to 2011.

The Domestic Violence policy programme

372 The reconstruction of the policy theory is described in Chapter 3. The policy programme was officially started in 2002 and was developed in a number of stages. The ultimate goal was a reduction in the severity and extent of domestic violence. To achieve that goal, secondary objectives were established. The key objectives are summarised below (in italics). In the first instance the aim was to make the extent of the problem visible to victims, offenders, professionals and politicians, and to make it clear that domestic violence would not be tolerated (*awareness and setting standards*). The expectation was that this would initially lead to *increased demand for help from victims and more cases being identified by third parties*, and to an *increase in the number of notifications and reports*. The extent and severity of domestic violence would only be reduced later following the development of aid and an appropriate approach in criminal law and administrative law. Another aim was to set up an infrastructure to ensure collaboration between organisations in tackling domestic violence. The Ministry of Justice coordinated the policy and implemented it in partnership with a number of ministries and organisations, the main ones being the Ministry of Health, Welfare and Sport; the Ministry of Education, Culture and Science; the Public Prosecution Service; the Police; the Association of Netherlands Municipalities; Transact/Movisie and *Federatie Opvang* [association of shelter organisations]. The municipalities were given the task of coordinating collaboration in the field of domestic violence. Over the years the ultimate goal of the policy programme has remained the same - a reduction in the severity and extent of domestic violence - but the emphasis in the policy programme has shifted from awareness, setting standards and collaboration in the justice chain to objectives at the level of victims and offenders. The point of departure was an integrated approach combining prevention, detection, tackling the problem and avoiding repeat offences. In the course of time there has been greater consideration for improving the options for interventions and the quality of aid, care and shelter as well as for using criminal law

to deal with offenders. The expectations and assumptions policymakers had when they filled in the details of the policy are described in Chapter 3. Numerous measures were taken to achieve the objectives; they too are described in Chapter 3. This study has considered how plausible it is that the objectives would be achieved with the planned measures. It has also looked at whether the measures were implemented and whether they had the expected effect.

The plausibility of the policy theory

373 Chapter 4 considers the extent to which the policy theory is plausible: to what extent do results from academic research support the choices that were made in shaping the policy and associated measures? There is clearly at least partial scientific backing for many of the assumptions. However, there is certainly not sufficient scientific knowledge about many aspects. Summarising: the available data shows that in general terms the policy theory is plausible but insufficient measures were planned for some components to achieve the objectives.

374 The literature supports the assumption that collaboration within the justice chain is needed to tackle a complex problem like domestic violence. Many measures were taken to develop chain collaboration. There were far fewer measures dedicated to the results of this chain collaboration or monitoring those results. The need for awareness and setting standards is supported by the literature. The literature also indicates that policy should focus on children and young people in order to reduce domestic violence. However, the policy envisaged only limited measures for prevention and intergenerational transmission. The measures concerned with improving expertise in order to improve detection have support in the literature, which shows that professionals do not always recognise signals or know how to deal with them. It will not always be enough to train professionals; the expertise needs to become a fixed feature of their daily work. The many measures taken to increase the number of reports by professionals and victims can indeed be expected to achieve this objective. It is then important for the central reporting desks to be aware of the referral options and for there to be tangible, appropriate help available. The approach taken in criminal law and administrative law can be expected to help ensure the prosecution of offenders and help prevent people becoming offenders respectively. The quality of the treatment is an important factor in bringing about a real reduction in domestic violence, yet the policy programme planned only a few measures dealing with the quality and effectiveness of treatment methods.

The results

375 Chapter 5 describes those results of the policy that have been established through evaluation studies. This analysis showed that some aspects of the policy (for example, the Temporary Domestic Exclusion Order Act [*Wet tijdelijk huisverbod*]) have been the subject of considerable research, whereas little or no research has been carried out on other aspects. This means it is not possible for all primary and secondary objectives to ascertain whether they have been achieved. The available studies show that there has been considerable success in particular in realising collaboration within the justice chain, in options for intervention through criminal law and administrative law, and in raising awareness. At the start of the policy programme there was no 'chain' of organisations ensuring an integrated approach to domestic violence. The municipalities

have encouraged parties to operate as a chain, a process that has been reinforced by the development of the domestic violence counselling centres. The greater awareness and the development of a specified approach by the organisations involved are thanks to the policy programme. However, the plan to improve the exchange of information between the chain partners through a shared recording system has not been implemented. The number of incidents recorded (by the police and domestic violence counselling centres) has been rising steadily over the years but it is not possible to say whether that trend is continuing as there are no consistent figures for the number of reports made after 2007.

There has been far less research concerning the aims of prevention, detection by professionals, and care and effective aid. More attention has been given to women's shelters, where work is being done on improving the quality and accessibility of the shelters. However, the victims who end up in the shelters form only a small proportion of the total. In the second half of the period covered by the policy programme in particular, considerable attention was paid to improving the detection of domestic violence by professionals and breaking through the barrier of professional confidentiality. Before that point, informational material was being produced but there was scarcely any training in place for professionals such as family doctors and social workers. Furthermore, relatively little attention has been paid to the development and implementation of prevention programmes. It is true that grants were awarded to a number of projects, but these were then suspended following a negative evaluation without any new programmes being set up to replace them. The temporary domestic exclusion order was intended primarily as a preventive measure to be taken before a criminal offence had been committed. In practice it turns out that domestic exclusion orders are actually often issued in situations in which criminal proceedings have also been instigated. On the other hand, the Temporary Domestic Exclusion Order Act has given a new boost to collaboration within the chain.

Conclusions

376 At present, it is not possible to determine categorically whether the national policy to tackle domestic violence has been effective, because of a lack of research on the operation of some of the measures and a lack of monitoring of the policy's results. As regards the policy theory and its plausibility, it can be concluded that the policy is founded on a coherent theory. Evidence has been found in the scientific literature for most of the assumptions, or at any rate indications that the assumptions are plausible. This warrants the conclusion that in theory the policy should be able to achieve the envisaged objectives.

377 When the actual implementation is considered, it is clear that a number of the objectives have indeed been realised. Given the situation when the policy programme started in 2002 - many regional initiatives and developments but no coordinated national approach - much has been achieved over the past few years. This study also shows that now, in 2011, domestic violence is seen as a reason for the authorities to take action (in criminal law). In addition, all municipalities now have a local infrastructure enabling an integrated approach to tackling the problem. Organisations that were previously not aware of each other's existence now actually work together.

Women's shelters have become more professional, which has undoubtedly improved their effectiveness.

378 Furthermore, it can be concluded that measures have not been implemented in practice for all aspects of the policy theory, which reduces the policy's potential effectiveness. Few measures have been taken in the areas of prevention and avoiding intergenerational transmission of domestic violence. A contribution can be made here by increasing the awareness and resilience of children, from a very young age, and by helping adolescents to deal with conflicts and relationships. The development of comprehensive, effective care provision has also received little attention. This seems to have been left largely to the organisations in the field, but at the same time care quality and outcomes have not been monitored. Studies (in other countries) show that the interventions that have been investigated up to now have had a minimal effect in terms of reducing violence. This suggests not much should be expected in terms of behavioural changes that will ultimately be achieved through the intended behavioural interventions. It is also striking that there is no dedicated, nationally coordinated research and development programme, in view of the fact that to date few effective treatment methods have been identified and the fact that by no means all aspects of the policy have been researched. The research into risk factors, interventions and new developments (such as partner violence by women, violence by adolescents against their parents, violence against parents and the elderly) seems at present to be limited and targeted at certain aspects of the policy only.

379 The results achieved so far can be used to improve the policy and give it more depth. In doing this, major consideration should be given to further development of measures for the prevention of domestic violence. Prevention activities should focus on children and young people to ensure a lower prevalence of domestic violence among them than in the preceding generations. A greater focus is now needed on the policy's final element: the development, application and evaluation of interventions and treatment methods in order to reduce repeat offences and intergenerational transmission.