

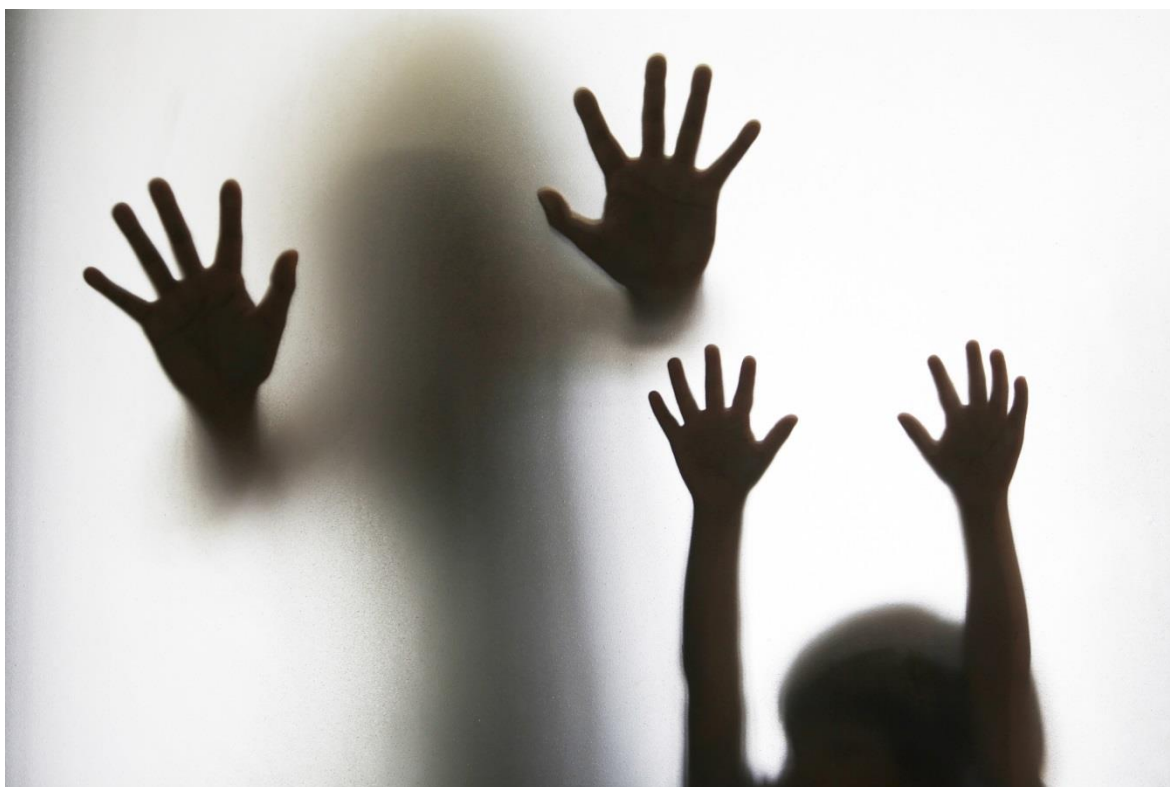
## **Toegang tot de opvang van slachtoffers zonder eerdere verblijfsstatus**

Een verkennend onderzoek naar de wijze waarop de toegang tot de opvang wordt geborgd, voor slachtoffers van huiselijk en eegerelateerd geweld zonder eerdere verblijfsstatus

**Significant**

Thorbeckelaan 91  
3771 ED Barneveld  
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506  
info@significant.nl  
www.significant.nl



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Afbakening onderzoek	4
1.3	Doel, vraagstelling en aanpak	6
1.4	Leeswijzer	7
<b>2.</b>	<b>Context en praktijk van de opvang</b>	<b>8</b>
2.1	De praktijk van de opvang op hoofdlijnen	8
2.2	Opvanglocaties ervaren verschillende knelpunten	10
2.3	Samenvattende procesplaat opvang slachtoffers in kwestie	11
<b>3.</b>	<b>Inschatting van het aantal slachtoffers in kwestie</b>	<b>12</b>
3.1	Slachtoffers die een verblijfsvergunning aanvragen	12
3.2	'Dark number'	13
3.3	Slachtoffers die in de opvang terechtkomen	18
<b>4.</b>	<b>Kosten van de opvang van slachtoffers in kwestie</b>	<b>21</b>
4.1	Gemiddeld genomen zitten slachtoffers in kwestie langer in de opvang	21
4.2	Kosten voor de opvang van slachtoffers in kwestie	24
<b>5.</b>	<b>Oplossingsrichtingen financiering</b>	<b>26</b>
5.1	Oplossingsrichting 1: Centrumgemeente past uitvoeringspraktijk aan	27
5.2	Oplossingsrichting 2: Verantwoordelijkheid voor de uitvoering centraal belegd	28
5.3	Oplossingsrichting 3: Verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de centrumgemeenten	29
5.4	Randvoorwaarden voor iedere oplossingsrichting	30
<b>6.</b>	<b>Samenvatting van de bevindingen</b>	<b>32</b>
6.1	Inschatting omvang van het aantal slachtoffers in kwestie	32
6.2	Kosten voor de opvang	33
6.3	Drie oplossingsrichtingen voor de opvang van de slachtoffers in kwestie	34
6.4	Aanbeveling: proefdraaien met een oplossingsrichting	34
<b>A.</b>	<b>Bijlage: organisaties die betrokken zijn bij het onderzoek</b>	<b>36</b>
<b>B.</b>	<b>Bijlage: Uitwerking inschatting slachtoffers die een verblijfsvergunning kunnen aanvragen ('dark number')</b>	<b>37</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

01 Op basis van de EU-richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2012/29/EU) (hierna: de richtlijn) zijn alle EU-lidstaten verplicht om gemeenschappelijke minimumnormen in acht te nemen voor iedereen die op hun grondgebied slachtoffer wordt van een strafbaar feit (Kamerstukken II, 34 236 nr. 3, MvT). De EU-richtlijn bevat onder andere een norm die lidstaten verplicht voorzieningen te treffen voor opvang. Volgens artikel 9, derde lid, onder a) van de EU-richtlijn moet worden gezorgd voor “een toevluchtsoord of andere passende tussentijdse opvang voor slachtoffers die wegens een dreigend risico van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding een veilige schuilplaats nodig hebben”.

02 Dit betekent dat ieder slachtoffer van een delict en een dreigend risico loopt, toegang moet krijgen tot een opvang, ongeacht zijn of haar verblijfsstatus. Voor het merendeel van de slachtoffers van strafbare feiten is de toegang tot deze opvang in Nederland geregeld. Voor een specifieke groep slachtoffers ontbreekt dit echter. Het gaat hier om buitenlandse slachtoffers van huiselijk en eerderrelateerd geweld, die geen eerdere verblijfsstatus hebben gehad. Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn waarborgt de toegang van deze slachtoffers niet, zo stelt het College voor de rechten van de mens.<sup>1</sup> De Wet maatschappelijke opvang (hierna: Wmo) kent namelijk een zogenoemd koppelingsbeginsel voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Dit koppelingsbeginsel houdt in dat een slachtoffer niet in aanmerking komt voor voorzieningen uit de Wmo, zolang hij/zij geen toegekende verblijfsvergunning heeft. In onderstaande illustratie (figuur 1) schetsen we de periode waarin het koppelingsbeginsel uit de Wmo van toepassing is. De vraag is echter of opvanginstellingen dergelijke slachtoffers op het ontbreken van de verblijfsvergunning daadwerkelijk in de praktijk weigeren.

03 Om na te gaan of dit probleem zich in de praktijk voordoet en zo ja, wat de omvang is, hebben de minister van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport opdracht gegeven voor dit onderzoek.

<sup>1</sup> Brief aan de Eerste Kamer aangaande ‘de positie van ongedocumenteerde slachtoffers van huiselijk geweld’ van 15 mei 2016, College voor de rechten van de mens.

## Slachtoffers HG en EGG zonder eerdere verblijfstitel



Figuur 1. Procesplaat aanvraag verblijfsvergunning in het geval van huiselijk en eengerelateerd geweld

### 1.2 Afbakening onderzoek

04 Ons onderzoek gaat om een zeer specifieke groep slachtoffers. Voor veel andere groepen slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld bestaat reeds een regeling en is de toegang opvang geregeld. Ons onderzoek gaat niet over de volgende categorieën:

- a. Asielzoekers die slachtoffer van huiselijk of eengerelateerd geweld worden, vangt het COA in principe zelf op tenzij het COA het dreigend risico niet kan borgen. In die gevallen vangt de gespecialiseerde opvang op verzoek van het COA de slachtoffers op. Deze slachtoffers hebben dus toegang tot de opvang.
- b. In de situatie waarin een slachtoffer van huiselijk of eengerelateerd geweld een afhankelijke verblijfsvergunning heeft, houdt de vergunninghouder een afhankelijke verblijfsvergunning zolang de aanvraag voor een humanitaire vergunning in behandeling is. Wanneer deze groep slachtoffer wordt en opvang nodig heeft, trekt de IND de bestaande verblijfsvergunning pas in nadat zij een besluit hebben genomen over de - nieuwe - humanitaire verblijfsvergunning. Hierdoor verandert enkel de verblijfstitel van de vergunning en ontstaat er geen periode, waarin het slachtoffer zonder verblijfstatus, onder het koppelingsbeginsel van de Wmo valt. De IND kent daarmee dus bestaand beleid voor deze groep slachtoffers.
- c. Een slachtoffer van huiselijk of eengerelateerd geweld met een zelfstandige verblijfsvergunning, hoeft geen andere vergunning aan te vragen en kan op basis van de zelfstandige verblijfsvergunning aanspraak maken op de Wmo-voorzieningen.
- d. Een slachtoffer van mensenhandel zonder eerdere verblijfsstatus krijgt bij de politie gedurende de bedenktijd een sticker in het paspoort voor het tijdelijk verblijf in Nederland of een vervangend identiteitsdocument uitgereikt. Gedurende de bedenktijd vangt de Categoriele Opvang voor Slachtoffers van Mensenhandel (COASM) de slachtoffers op. Deze opvangvoorzieningen financiert het Rijk.

05 Over welke groep gaat het in ons onderzoek? Het onderzoek richt zich op de groep slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld zonder eerdere verblijfstitel. Om hen bescherming te bieden, bestaat in de

vreemdelingenwet de mogelijkheid om een verblijfsvergunning op humanitaire gronden aan te vragen (zie de ovale groene cirkel in figuur 2).<sup>2</sup> Het zijn slachtoffers die niet onder de hiervoor besproken groepen vallen. Denk bijvoorbeeld aan een slachtoffer van huiselijk geweld die ongedocumenteerd, zonder eerder een verblijfsvergunning te hebben aangevraagd, in Nederland verblijft. Voor de leesbaarheid van voorliggend rapport spreken we over de 'slachtoffers in kwestie'. Wanneer het niet over deze specifieke groep gaat, vermelden we dat.

06 Van alle slachtoffers (zowel Nederlandse als buitenlandse slachtoffers) die jaarlijks te maken krijgen met huiselijk of eengerelateerd geweld, komt slechts een klein deel terecht bij de opvang (zie figuur 3). Veelal wenden slachtoffers zich tot hun eigen netwerk voordat zij een beroep doen op de opvang. Daarnaast melden niet alle slachtoffers zich; angst en schaamte spelen hierbij een grote rol. Jaarlijks gaat het landelijk om circa 4.500 personen die zich melden bij de opvanginstellingen. Een groot deel (circa 65%) van hen krijgt echter andere hulp dan opvang.<sup>3</sup> De opvang richt zich dus op de meest urgente gevallen (in hoofdstuk 2 bespreken we de wijze waarop de intake in de opvanglocatie plaatsvindt). In 2016 zaten er 1.158 slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld (zowel Nederlands als buitenlandse slachtoffers) in de opvanglocaties. Vrouwen vormen het overgrote deel van de opgevangen slachtoffers (circa 95%).<sup>4</sup> In ons onderzoek beperken wij ons daarom tot de vrouwelijke slachtoffers in kwestie.

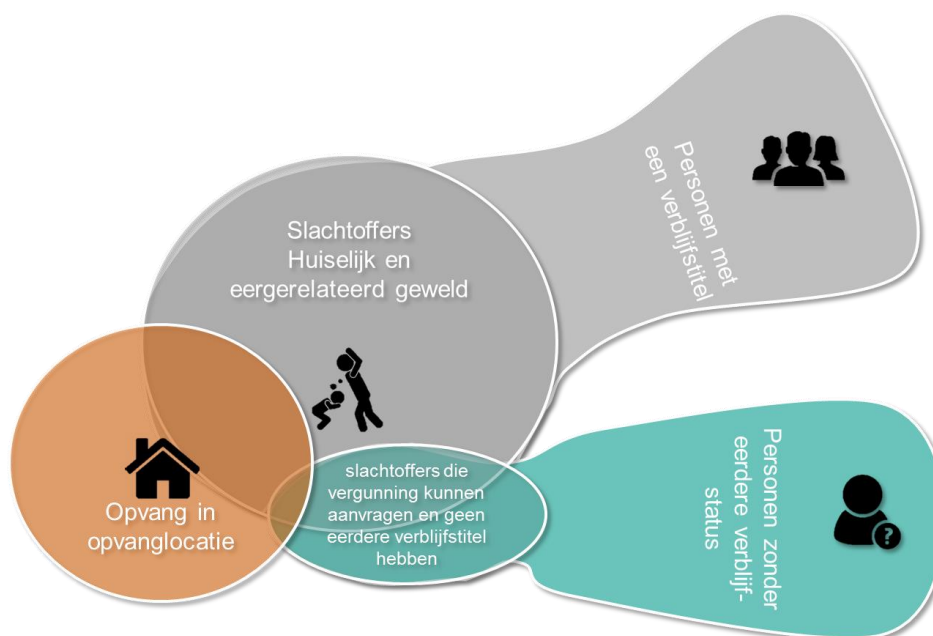
07 In onderstaande figuur geven we de raakvlakken met doelgroepen weer. Het onderzoek heeft betrekking op het gedeelte waar de ovalen van de 'slachtoffers huiselijk en eengerelateerd geweld' en 'slachtoffers die een vergunning kunnen aanvragen en geen eerdere verblijfstitel hebben' elkaar overlappen. De weergave geeft niet de omvang van het aantal slachtoffers weer.

<sup>2</sup> Artikel 13 Vreemdelingenwet 2000.

<sup>3</sup> Bron: Federatie Opvang 2016.

<sup>4</sup> Bron: Federatie Opvang 2016.

## Raakvlakken van doelgroepen



Figuur 2. Raakvlakken van slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld zonder en met verblijfsstatus die terechtkomen in de opvang

### 1.3 Doel, vraagstelling en aanpak

08 De ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben Significant gevraagd onderzoek te doen naar hoe de toegang tot de benodigde opvang gerealiseerd kan worden voor slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld zonder eerdere verblijfsstatus, die een humanitaire verblijfsvergunning kunnen aanvragen (hierna: 'slachtoffers in kwestie').

09 Het onderzoek richt zich op drie onderdelen:

- a. De omvang van het aantal slachtoffers in kwestie. Deze doelgroep valt uiteen in:
  - i. De huidige groep die reeds wordt opgevangen door de opvanginstellingen;
  - ii. De groep die opvang vraagt, maar wordt geweigerd; en
  - iii. Het 'dark number', oftewel de groep die anticiperend op een weigering geen toegang tot de opvang tracht te krijgen of anderszins buiten beeld blijft.
- b. Het in kaart brengen welke kosten gemoeid zijn met de opvang van de onder a. geïdentificeerde doelgroep;
- c. Het ontwikkelen van oplossingsrichtingen voor de wijze waarop de financiering van de opvang - gelet op de omvang en de kenmerken van de doelgroep - het beste kan worden vormgegeven.

10 Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben wij interviews gehouden met vertegenwoordigers van vier opvanglocaties, te weten Kwintes in Amsterdam, Arosa in Rotterdam, Fier in Fryslân en Kadera in Zwolle. Daarnaast hebben wij gesproken met de Federatie Opvang, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA), de Immigratie- en Neutralisatiedienst (hierna: IND), de Stichting landelijk

Ongedocumenteerden Steunpunt (Stichting LOS), het Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld van de politie (hierna: LEC EGG), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), gemeente Rotterdam en het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College).

11 Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een begeleidingscommissie. In deze begeleidingscommissie waren de volgende partijen vast vertegenwoordigd: het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), de Federatie Opvang en de VNG. Bij de bijeenkomsten met de begeleidingscommissie zijn, afhankelijk van de besproken inhoud, aanvullende inhoudelijke experts van de betrokken partijen aangeschoven. Hierdoor heeft iedere bijeenkomst van de begeleidingscommissie een ander inhoudsaccent gekregen (zie bijlage A voor een overzicht van de betrokken partijen bij ons onderzoek).

12 Voor het bepalen van de omvang van de doelgroep maken wij gebruik van de inschattingen van eerdere studies. De kosten voor de opvang baseren we op de gemiddelde verblijfstijden van een slachtoffer in de vrouwenopvang en indicatieve kosten per dag dat een slachtoffer in de opvang verblijft.

#### **1.4 Leeswijzer**

13 In deze rapportage doen we verslag van de bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan wij in op de context en praktijk van de opvang. Hoofdstuk 3 gaat in op de omvang van het aantal slachtoffers in kwestie. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van kosten en doorlooptijden van de opvang. Een uiteenzetting van de oplossingsrichtingen voor de financiering van deze doelgroep volgt in hoofdstuk 5. De samenvatting en bevindingen van dit onderzoek verwoorden wij in hoofdstuk 6. Daarnaast kent dit rapport twee bijlage waarin we een overzicht van de betrokken partijen bij dit onderzoek geven en een bijlage waarin we een nadere toelichting op de berekeningswijze van de inschattingen uit hoofdstuk 4 geven.

## 2. Context en praktijk van de opvang

### 2.1 De praktijk van de opvang op hoofdlijnen

14 In dit hoofdstuk beschrijven wij de praktijk van de opvanginstellingen. Specifiek besteden wij aandacht aan 1) de intake en risicotaxatie door opvanginstelling, 2) landelijke verschillen in hoe opvanginstellingen met de slachtoffers in kwestie omgaan, 3) de werking van de humanitaire verblijfsvergunning, 4) de relatie tussen Wmo en de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb).

#### 2.1.1 *De vrouwenopvang onderzoekt de situatie en voert bij de intake een risicotaxatie uit*

15 Slachtoffers met een risico op huiselijk en eengerelateerd geweld worden veelal naar de opvang verwezen door de politie, Veilig Thuis of organisaties zoals de landelijke stichting ongedocumenteerde slachtoffers (LOS). Het eerste contact dat opvanginstellingen met slachtoffers hebben, vindt doorgaans telefonisch plaats. Hierbij belt een slachtoffer naar een landelijk nummer en wordt dan doorgeschakeld naar de regio waar het slachtoffer woonachtig is. Het intakegesprek wordt door de opvanglocaties verschillend ingevuld. Zo kan de intake telefonisch of 'face to face' plaatsvinden. Een belangrijk onderdeel van de intake is het invullen van het risicotaxatie-instrument. Hierin wordt bepaald of het slachtoffer moet worden opgenomen in de opvang en met welke veiligheidsmaatregelen. De medewerker van de opvanginstelling onderzoekt hiervoor of er sprake is van huiselijk of eengerelateerd geweld en de ernst daarvan. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van huiselijk geweld, maar de situatie niet acuut is en opvang niet nodig is, dan kan ambulante hulp worden ingezet. Een ander criterium om te beoordelen of slachtoffers worden toegelaten tot de opvang is de vraag of er nog andere opties zijn voor de opvang van het slachtoffer. Hierin wordt gekeken of het slachtoffer bijvoorbeeld een eigen netwerk heeft, waar het slachtoffer (tijdelijk) kan verblijven. Ook kan er een tijdelijk huisverbod voor de verdachte/dader worden geregeld, mocht dat voldoende zijn om de veiligheid van het slachtoffer te waarborgen. De opvanginstelling maakt dus voor ieder slachtoffer - ongeacht de verblijfsrechtelijke status - een algehele afweging voordat toegang tot de opvang wordt verstrekt. Slechts een deel van alle slachtoffers komt dus uiteindelijk in een opvangvoorziening.

#### 2.1.2 *Landelijke verschillen in de opvang aan slachtoffers in kwestie*

16 Slachtoffers kunnen enkel aanspraak maken op voorzieningen uit de Wmo, indien zij een verblijfsvergunning hebben en dus niet gedurende de aanvraag van de verblijfsvergunning. Wanneer we kijken naar de opvang van slachtoffers in kwestie, dan is de toegang tot de opvang in de praktijk niet altijd goed geregeld. De gemeente Rotterdam bijvoorbeeld staat in beginsel geen opvang van de slachtoffers in kwestie toe. De opvanglocatie Kadera in Zwolle vangt deze doelgroep wel op, omdat de gemeente de kosten voor de opvang van de slachtoffers in kwestie niet financiert. Daarom hanteert Kadera een quotum voor (onder andere) deze slachtoffers. De opvanglocatie in de gemeente Amsterdam, Kwintes, behandelt de slachtoffers in kwestie op gelijke voet met slachtoffers met een verblijfstatus. Deze verschillen illustreren de variatie in de mate waarin slachtoffers in kwestie nu toegang tot de opvang hebben. Deze verschillen bestaan door de beleidsvrijheid van gemeenten. De mate waarin de opvang het hiervoor beschreven beleid volgt, is niet met data te onderbouwen, omdat de opvang op dit punt geen registratie bijhoudt. Hierdoor weten we niet hoeveel slachtoffers in kwestie op grond van de verblijfsstatus in de opvang worden geweigerd.



### 2.1.3 Een aanvraag voor een humanitaire verblijfsvergunning bij de IND

17 Opvanginstellingen stimuleren alle slachtoffers zonder zelfstandige verblijfsvergunning in de regel om een aanvraag bij de IND te doen, mochten de slachtoffers daarvoor in aanmerking komen. Voor een aanvraag van een humanitaire verblijfsvergunning op basis van *huiselijk geweld* gelden voor slachtoffers in kwestie de volgende criteria:

- a. Er is sprake van (een reële dreiging van) huiselijk geweld<sup>5</sup>;
- b. Het huiselijk geweld heeft geleid tot verbreking van de (huwelijks)relatie;
- c. Het huiselijk geweld heeft geen relatie met eer(wraak);
- d. Het slachtoffer kan zich *niet* onttrekken aan het huiselijk geweld door vestiging in het land van herkomst; en
- e. Het slachtoffer komt niet op enige andere grond in aanmerking voor een verblijfsvergunning.

In het geval van *eergerelateerd geweld* gelden voor slachtoffers in kwestie de volgende voorwaarden:

- a. er is sprake van een dreiging met eergerelateerd geweld in Nederland én in het land van herkomst;
- b. er is een reële dreiging die niet op korte termijn kan worden weggenomen;
- c. de wijze waarop uiting kan worden gegeven aan het eergerelateerd geweld is voldoende ernstig; en
- d. de vreemdeling komt niet op enige andere grond in aanmerking voor een verblijfsvergunning.

18 De IND vraagt voor de bewijsvoering (onder a en b) een analyserapport bij het LEC EGG van de Politie aan. De IND kan wanneer het dossier volledig is een beslissing nemen op de aanvraag. Hiervoor heeft de IND maximaal 90 dagen de tijd. Deze termijn kan met 6 maanden worden verlengd (zie artikel 25 van de Vreemdelingenwet). Daarnaast schorst een verzoek van de aanvrager om een verzuim te herstellen de beslistermijn op, bijvoorbeeld als een aanvraag niet compleet is ingediend. Wanneer de IND een beslissing neemt, heeft het twee mogelijkheden: (1) inwilliging of (2) of afwijzing van de aanvraag. Bij een eventuele afwijzing kan de aanvrager in bezwaar en daarna staat nog beroep en hoger beroep bij de rechter open.

19 Uit de cijfers van de IND blijkt dat circa 50% van de aanvragen van slachtoffers van huiselijk geweld in kwestie in de aanvraagprocedure wordt afgewezen. De IND registreert niet de gronden voor afwijzing van de aanvraag. Uit het gesprek met de IND blijkt echter dat één van de belangrijkste redenen voor het afwijzen van een verblijfsvergunning is dat een slachtoffer van huiselijk geweld in kwestie niet aannemelijk kan maken dat hij of zij door het vestigen in het land van herkomst de reële dreiging van het huiselijk geweld niet kan onttrekken.

### 2.1.4 Verhouding tussen de financieringen van Rvb en Wmo

<sup>5</sup> De IND beschouwt als bewijsmiddel van huiselijk geweld: recente bescheiden van de politie óf een recente verklaring van de politie of het OM dat het OM ambtshalve vervolging tegen de dader heeft ingesteld, in combinatie met recente medische informatie van de (vertrouwens)arts of een recente verklaring van een andere hulpverlener of recente gegevens over verblijf in de opvang of andere objectieve gegevens uit betrouwbare bron, waaruit voldoende moet blijken dat het huiselijk geweld heeft plaatsgevonden. De IND beschouwt ook als bewijsmiddel van huiselijk geweld: de beschikking waaruit blijkt dat het huwelijk door de Nederlandse rechter nietig is verklaard omdat het huwelijk onder dwang is gesloten zoals bedoeld in artikel 1:71 lid 1 BW.

20 Slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld hebben een mogelijkheid om een uitkering aan te vragen op basis van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (hierna: Rvb). De Rvb is een tijdelijke uitkering bedoeld voor de slachtoffers in de periode waarop ze in afwachting zijn van de verblijfsvergunning van de IND. De hoogte van de Rvb-toelage is gekoppeld aan de Nederlandse

bijstandsuitkering. De voorwaarden voor deze uitkering zijn dat het slachtoffer in de opvang verblijft en een aanvraag voor een verblijfsvergunning bij de IND heeft lopen. De Rvb sluit de slachtoffers in kwestie voor een dergelijke aanvraag niet uit.



21 De Rvb is voor het levensonderhoud van het slachtoffer en de eventuele kinderen. De financiering voor de kosten van de opvang verloopt via de Wmo. Uit de Rvb heffen de opvanginstellingen een eigen bijdrage van het slachtoffer voor het verblijf. Door de verschillen in het financieringsbeleid van gemeenten (zie paragraaf 2.1.2), hebben slachtoffers in kwestie in bepaalde gemeenten geen toegang tot de opvang. Sommige gemeenten stellen zich op het standpunt dat uit het koppelingsbeginsel uit de Wmo volgt dat voorzieningen (waaronder de vrouwenopvang) alleen moeten - of zelfs mogen - worden toegekend aan mensen met een geldige verblijfsvergunning. Wanneer slachtoffers in kwestie geen toegang krijgen tot de opvang hebben zij ook geen recht op een Rvb uitkering. De Rvb stelt immers de voorwaarden dat het slachtoffer in de opvang verblijft. Het is echter onduidelijk of door het toelatingsbeleid van gemeenten slachtoffers hierdoor in de praktijk worden geweigerd.

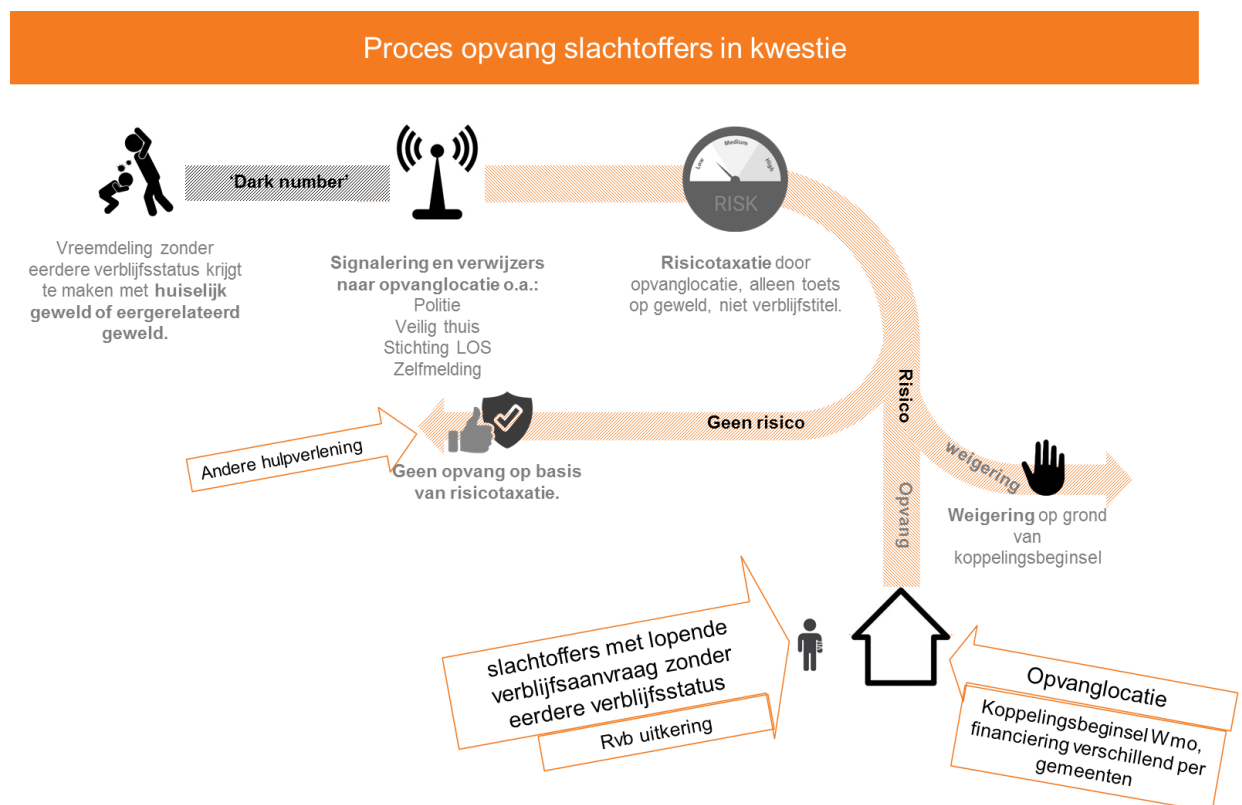
## 2.2 Opvanglocaties ervaren verschillende knelpunten

22 Wanneer een slachtoffer in kwestie wel wordt toegelaten tot de opvang, dan komt het slachtoffer allereerst op een crisisplek terecht. Tijdens dit verblijf probeert de opvang samen met het slachtoffer een humanitaire verblijfsvergunning bij de IND aan te vragen. Hierdoor wordt het mogelijk een Rvb-uitkering aan te vragen. Uit onze gesprekken en (expert)bijeenkomsten is gebleken dat het opvangen van deze groep slachtoffers gepaard gaat met enkele (algemene) knelpunten:

- a. Er bestaan landelijk verschillen in de wijze waarop gemeenten de WMO interpreteren. Hierdoor komt het voor dat opvanginstellingen slachtoffers in kwestie weigeren, omdat de opvang onder de WMO alleen een slachtoffer met een toegekende verblijfsvergunning vergoedt (zie paragraaf 2.1.2 en 2.1.4).
- b. Het aanvragen van een humanitaire verblijfsvergunning is een criterium voor het ontvangen van een Rvb-uitkering. Deze uitkering dekt echter alleen de kosten voor het levensonderhoud van het slachtoffer. De Rvb financiert dus niet de overige kosten van de opvangplek (zie voor een nadere uitleg paragraaf 2.1.4). Wel heffen opvanginstellingen een eigen bijdrage van het slachtoffer, die wordt betaald uit de Rvb;
- c. Een slachtoffer in kwestie moet voor een humanitaire verblijfsvergunning met een onafhankelijke bron aannemelijk maken dat hij/zij daadwerkelijk slachtoffer is. Dit kan aannemelijk gemaakt worden met recente bescheiden van de politie of het OM al dan niet in combinatie met recente medische informatie van de (vertrouwens)arts of een recente verklaring van een andere hulpverlener of andere objectieve gegevens van een betrouwbare bron, waaruit voldoende blijkt dat huiselijk geweld heeft

- plaatsgevonden. Sommige slachtoffers ervaren deze voorwaarde als een drempel voor een dergelijke aanvraag, omdat ze bijvoorbeeld bang zijn voor represailles van de verdachte/dader wanneer zij aangifte doen bij de politie;
- d. Een slachtoffer kan pas aan een toekomstperspectief werken, wanneer duidelijkheid is gekomen over de verblijfsstatus. Het perspectief kan bijvoorbeeld terugkeren naar het land van herkomst zijn of een aanvraag van een eigen woning in Nederland. Afhankelijk van de beslissing van de IND en de vervolgpcedure, komen slachtoffers pas in aanmerking voor een zelfstandige woning wanneer de aanvraag is doorlopen.
  - e. Een bijkomend knelpunt dat ook 'reguliere' slachtoffers raakt is het tekort aan zelfstandige woningen bij gemeenten. Hierdoor verblijven slachtoffers over het algemeen langer in de opvang.

### 2.3 Samenvattende procesplaat opvang slachtoffers in kwestie



Figuur 3. Samenvattende procesplaat vanaf de intake van de slachtoffers in kwestie tot opvang en financiering levensonderhoud en opvang

### 3. Inschatting van het aantal slachtoffers in kwestie

23 In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat de omvang is van de slachtoffers in kwestie. Specifiek voor deze doelgroep geldt dat zij moeizaam toegang tot opvang hebben zolang zij geen vergunning hebben. Hierbij zijn twee groepen van deze slachtoffers van belang, die we in dit hoofdstuk achtereenvolgens bespreken:

- a. Slachtoffers die in de huidige situatie hun weg vinden naar de opvang en een verblijfsvergunning op humanitaire gronden aanvragen. Voor deze groep wordt wel in opvang voorzien, maar in de financiering van de opvangplek wordt door de Wmo niet voorzien;
- b. Slachtoffers die een verblijfsvergunning op humanitaire gronden *kunnen* aanvragen gegeven hun slachtofferschap, maar niet in beeld zijn van de opvang of buiten het zicht van dit onderzoek geen toegang krijgen. Dit betreft een 'dark number' van slachtoffers dat inzicht geeft in de latente behoefte aan opvang.

#### 3.1 Slachtoffers die een verblijfsvergunning aanvragen

24 Slachtoffers in kwestie die in de opvang verblijven, kunnen een verblijfsvergunning bij de IND aanvragen op humanitaire gronden. De IND heeft op basis van hun registraties een goed beeld van het aantal aangevraagde verblijfsvergunningen en de beslissing daarin. Hierbij maakt de IND onderscheid naar slachtoffers van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Vanuit de opvangorganisaties is aangegeven dat het wel eens voorkomt dat een slachtoffer weigert een verblijfsvergunning aan te vragen. Deze weigeraars verblijven wel tijdelijk in de opvang, maar vallen voor de IND buiten beeld (zie paragraaf 2.2 voor een nadere context). Van de IND hebben wij cijfers ontvangen die inzicht geven in het aantal aanvragen van een humanitaire verblijfsvergunning zonder eerdere verblijfsstatus die de IND van 2013 tot en met 2016 heeft ontvangen, en de wijze waarop deze aanvragen zijn afgehandeld.

25 Tabel 1 geeft een overzicht van deze aanvragen waarbij sprake is van huiselijk geweld. Hierin is te zien dat het aantal aanvragen (afgerond op tientallen) van een humanitaire verblijfsvergunning sinds 2013 is toegenomen. Waar de IND in 2013 ongeveer 30 aanvragen ontving, is dit aantal in 2015 en 2016 toegenomen tot ongeveer 40 aanvragen op jaarbasis. Het aantal inwilligingen fluctueert rond de 10 per jaar. Het aantal afwijzingen is sinds 2013 toegenomen: waar in 2013 minder dan 10 aanvragen werden afgewezen op jaarbasis, ligt dit aantal sinds 2014 op ongeveer 20 afwijzingen per jaar. Het aantal overige afdoeningen dat betrekking heeft op bijvoorbeeld ingetrokken aanvragen, is in alle jaren lager dan 10.

Aantallen in het proces van aanvraag en afhandeling van humanitaire verblijfsvergunningen op basis van slachtofferschap huiselijk geweld van personen die niet eerder een verblijfstitel hebben gehad.	2013	2014	2015	2016
<b>Aantal aanvragen</b>	30	30	40	40
<b>Aantal inwilligingen</b>	<10	10	<10	10
<b>Aantal afwijzingen</b>	<10	20	20	20
<b>Aantal overige afdoeningen</b>	<10	<10	<10	<10

Tabel 1. Overzicht van het aantal aanvragen en afdoeningen van een verblijfsvergunning regulier tijdelijke humanitaire gronden op grond van huiselijk geweld waarbij de aanvrager voorafgaand aan de aanvraag geen verblijfstitel had (op tientallen afgeronde cijfers)

26 Naast humanitaire verblijfsvergunningen die worden aangevraagd op grond van huiselijk geweld, kunnen mensen eveneens een dergelijke aanvraag doen omdat zij slachtoffer zijn van eengerelateerd geweld (EGG). Een overzicht van het aantal aanvragen van een humanitaire verblijfsvergunning op grond van EGG is weergegeven in tabel 2. In deze tabel is te zien dat het aantal aanvragen van humanitaire verblijfsvergunningen op grond van EGG beduidend lager ligt dan het aantal aanvragen van huiselijk geweld. Anders dan bij huiselijk geweld is het aantal aanvragen en beslissingen van EGG sinds 2013 steeds lager dan 10. Al met al laat deze tabel zien dat aanvragen van een humanitaire verblijfsvergunning op grond van EGG door de jaren heen relatief weinig voorkomen.

Aantallen in het proces van aanvraag en afhandeling van humanitaire verblijfsvergunningen op basis van slachtofferschap eengerelateerd geweld van personen die niet eerder een verblijfstitel hebben gehad	2013	2014	2015	2016
Aantal aanvragen	<10	<10	<10	<10
Aantal inwilligingen	<10	<10	<10	<10
Aantal afwijzingen	<10	<10	<10	<10
Aantal overige afdoeningen	<10	-	-	-

Tabel 2. Overzicht van het aantal aanvragen en afdoeningen van een verblijfsvergunning regulier tijdelijke humanitaire gronden op grond van eengerelateerd geweld waarbij de aanvrager voorafgaand aan de aanvraag geen verblijfstitel had (op tientallen afgeronde cijfers)

27 Samenvattend laten de gegevens zien dat in 2015 en 2016 **in totaal 40 tot 50 aanvragen per jaar** zijn gedaan voor een humanitaire verblijfsvergunning door personen zonder eerdere verblijfsstatus. Hiermee is een bruikbare inschatting verkregen van het huidige aantal slachtoffers in de opvang waarvoor de financiering nog een openstaande vraag is.

### 3.2 'Dark number'

28 Naast bovenstaande bekende aantallen onderzoeken we in deze paragraaf welke slachtoffers buiten beeld blijven, het zogenoemde 'dark number'. Gezien de beperkte omvang van het aantal slachtoffers van eengerelateerd geweld zonder eerdere verblijfstitel is deze groep in de onderstaande inschatting niet nader uitgesplitst. De term huiselijk en eengerelateerd geweld hebben allebei betrekking op de context van familie of gezin. Men hanteert de verschillen in de termen voornamelijk, omdat huiselijk geweld betrekking heeft op de sociale context van het geweld, terwijl de term eengerelateerd geweld betrekking heeft op het motief voor gewelddadige acties of bedreigingen.<sup>6</sup> In de onderstaande inschatting wordt daarom zowel gesproken over huiselijk geweld als eengerelateerd geweld, zonder een uitsplitsing daarin te maken.

29 Naast slachtoffers die in de huidige situatie een verblijfsvergunning aanvragen, zijn er potentieel ook slachtoffers die een verblijfsvergunning kunnen aanvragen, maar dat om uiteenlopende redenen in de huidige situatie niet doen. Exacte cijfers of schattingen over de omvang van het aantal slachtoffers in kwestie, zijn echter niet voorhanden. Het is en blijft wat dat betreft een 'dark number' (lees: een verborgen groep). Wel zijn er nuttige aanknopingspunten gevonden op basis waarvan wij (meerdere) beredeneerde inschattingen maken van de mogelijke omvang van deze groep slachtoffers. Daarvoor zijn beschikbaar:

- a. Een inschatting van het aantal personen zonder verblijfsvergunning in Nederland;

<sup>6</sup> C.H. de Kogel, M.H.C. Kromhout en M. Smit, Maatschappelijke preventie van eengerelateerd geweld 2010.

- b. Inschattingen van slachtofferschap van huiselijk geweld in Nederland volgens verschillende definities en deels ook in verschillende groepen in de samenleving; en
- c. Gegevens over de herkomst van daders van huiselijk geweld.

30 Deze gegevens combineren we tot inschattingen over aantallen slachtoffers van huiselijk geweld in kwestie. Hierbij vormt de inschatting over het aantal personen zonder verblijfsvergunning de basis voor onze inschatting. De mate van huiselijk geweld in deze groep is echter niet bekend. Een inschatting hiervan wordt gekregen door een parallel te trekken met huiselijk geweld in zo vergelijkbaar mogelijke groepen in de Nederlandse samenleving (naar geslacht en leeftijd). Hierbij maken we gebruik van inschattingen en cijfers uit eerder onderzoek op basis van verschillende definities van huiselijk geweld (zie paragraaf 3.2.2). Ten slotte wordt rekening gehouden met de invloed van de grotendeels niet-westerse herkomst van personen zonder verblijfsvergunning. Aangezien de mate van slachtofferschap van huiselijk geweld naar land van herkomst niet bekend is, schatten we dit in op basis van de herkomst van daders van huiselijk geweld. De op deze wijze verkregen inschattingen van huiselijk geweld bij personen zonder verblijfsvergunning zijn geen exacte cijfers, maar een ruwe en inschatting op basis van de combinatie van beschikbare informatie.

31 In onderstaande paragrafen lichten we de beschikbare informatie en de daarop gebaseerde inschattingen beknopt toe.<sup>7</sup>

### 3.2.1 *Inschatting van het aantal personen zonder verblijfsvergunning in Nederland*

32 Voor een inschatting van het aantal slachtoffers van huiselijk geweld dat een verblijfsvergunning op humanitaire gronden kan aanvragen is allereerst van belang hoeveel mensen zonder verblijfsstatus in Nederland verblijven. Hierbij gebruiken we de studie 'Schattingen van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013' (Van der Heijden, Cruyff & Van Gils, 2015) als vertrekpunt. Zij schatten het aantal mensen zonder verblijfsstatus in Nederland in de periode 2012-2013 in totaal met een ruime bandbreedte tussen de 22.881 en 48.179 personen. Met het oog op het gebruik van opvangvoorzieningen en het aanvragen van een humanitaire verblijfsvergunning is het van belang om rekening te houden met de samenstelling van de groep personen zonder verblijfsvergunning:

- a. De opvangvoorzieningen richten zich op volwassen slachtoffers van huiselijk geweld, waarbij de kinderen van deze slachtoffers ook opgevangen worden. Daarom is met name het aantal volwassenen zonder verblijfsvergunning van belang;
- b. Door de begeleidingscommissie zijn groepen benoemd die binnen de volwassenen nuttig zijn nader te onderzoeken, omdat deze meer of minder risico lopen op huiselijk geweld (zie ook paragraaf 3.2.2):
  - i. Vrouwen zijn vaker slachtoffer van huiselijk geweld dan mannen. Daarnaast is de aard van het huiselijk geweld in deze groepen verschillend en worden de opvangvoorzieningen met name benut door vrouwen (95% van de opgevangen personen). Om die reden richt het vervolg van de berekening zich dan ook primair op vrouwen;
  - ii. Ouderen zijn minder vaak slachtoffer van huiselijk geweld dan jongere volwassenen;

<sup>7</sup> Een uitgebreide toelichting is opgenomen in bijlage B.

- iii. Personen van niet westerse herkomst zijn vaker slachtoffer van huiselijk geweld dan personen van westerse herkomst of autochtonen. In deze aanname is een parallel getrokken met het ouderschap van niet westerse ouders ten opzichte van westerse of autochtonen ouders.

33 Op basis van de beschikbare informatie komen wij tot een ruwe inschatting (zie tabel 3) in een bandbreedte van het aantal vrouwen zonder verblijfsvergunning met uitsplitsing naar leeftijd en herkomst. In totaal gaat het om naar schatting tussen de 4.800 en 10.500 volwassen vrouwen, waarvan ruim de helft zich bevindt in de risicocategorie met niet westerse herkomst en een leeftijd tussen de 18 en 40 jaar. Een gedetailleerde toelichting van de berekening is gegeven in bijlage B.

Inschatting aantal vrouwen zonder verblijfsvergunning	Laag	Hoog
Niet westers, leeftijd 18-40	2.600	5.500
Niet westers, leeftijd 40+	900	1.900
Westers, leeftijd 18-40	1.000	2.300
Westers, leeftijd 40+	300	800
Totaal	4.800	10.500

Tabel 3. Ruwe inschatting van het aantal vrouwen zonder verblijfsvergunning naar herkomst en leeftijd

34 Om een raming te kunnen maken van hoeveel personen in deze groepen een humanitaire verblijfsvergunning *kunnen* aanvragen, is zicht nodig op de omvang en aard van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Hiervan zijn echter geen cijfers of schattingen voorhanden. Daarom bestuderen we eerst algemene cijfers en inschattingen over huiselijk geweld en eengerelateerd geweld in Nederland. Op basis van die informatie maken we vervolgens zo goed als mogelijk een inschatting van de omvang van huiselijk geweld bij personen zonder verblijfsvergunning.

### 3.2.2 *Inschattingen over slachtofferschap huiselijk geweld in Nederland volgens verschillende definities*

35 Cijfers over de omvang van huiselijk en eengerelateerd geweld in Nederland zijn schaars, wel zijn er drie uiteenlopende bronnen die aanknopingspunten bieden (zie ook hoofdstuk 2). Voor elk van de bronnen geldt dat het geen exacte cijfers zijn, maar eerder ruwe inschattingen waarvan de nauwkeurigheid moeilijk vast te stellen is. Wel bieden deze bronnen gezamenlijk een bruikbaar perspectief op de problematiek:

- De eerste bron betreft een onderzoek van het WODC, genaamd 'Omvang van huiselijk geweld in Nederland' (Van der Heijden, Cruyff, & van Gils, 2009). In deze studie is met behulp van de vangst-hervangstmethode op basis van politieregistraties gecombineerd met een slachtofferenquête een omvang schatting gemaakt van slachtoffers van huiselijk geweld in de periode 2006-2007. Dit onderzoek hanteert een brede definitie van huiselijk geweld: zowel fysiek, seksueel als psychisch geweld en schat het jaarlijkse aantal slachtoffers op circa 200.000 in totaal. Een afbakening op meerderjarige slachtoffers is in dit onderzoek mogelijk op basis van een uitsplitsing van resultaten naar leeftijd. Het aantal meerderjarige slachtoffers wordt geschat op ongeveer 149.000 gevallen per jaar. Er is geen zicht op de ontwikkeling van deze aantallen in recentere jaren;
- De tweede bron betreft de 'Veiligheidsmonitor' van het CBS (2015) en de mede daarop gebaseerde Emancipatiemonitor (2016).<sup>8</sup> Met behulp van zelfrapportage in slachtofferenquêtes schetst deze

<sup>8</sup> Hoewel er in de Veiligheidsmonitor 2015 geen exacte cijfers worden genoemd met betrekking tot huiselijk geweld, wordt er in de Emancipatiemonitor 2016 uitvoeriger gerapporteerd over de prevalentie van huiselijk geweld op basis van de

monitor een beeld van de omvang van huiselijk geweld in Nederland. Dit onderzoek hanteert een smalle definitie van huiselijk geweld: enkel fysiek en seksueel geweld. Een afbakening op meerderjarige slachtoffers is met dit onderzoek niet goed mogelijk, slachtoffers van 15 jaar of ouder zijn in dit onderzoek geïnccludeerd bij het bepalen van de omvang van huiselijk geweld in Nederland;

- c. De derde bron betreft meldingen bij Veilig Thuis (hierna: VT). Hierbij moet opgemerkt worden dat de registratiepraktijk per regio verschilt en de interpretatie daarmee niet geheel eenduidig is. Bij VT kunnen meldingen vanuit verschillende melders binnenkomen, wat tot dubbeltelling kan leiden. Om dubbeltelling te voorkomen richten we ons op de meldingen vanuit de politie als belangrijkste melder (86% van de meldingen is afkomstig van de politie). Meldingen met betrekking tot volwassen slachtoffers zijn te onderscheiden als huiselijk geweld of huiselijk geweld in combinatie met kindermishandeling (in tegenstelling tot alleen kindermishandeling). Het totaal aan bij VT geregistreerde meldingen door de politie van huiselijk geweld (al dan niet in combinatie met kindermishandeling) in 2016 is 45.550.

36 Door de genoemde inschattingen van de omvang van huiselijk geweld af te zetten tegen de bevolking van Nederland (in de corresponderende leeftijdscategorie en periode) is een indicatie beschikbaar van de prevalentie van huiselijk geweld volgens de verschillende bronnen. Daarbij zijn relevante correcties toegepast om tot een zo goed mogelijke inschatting te komen (zie bijlage B voor een gedetailleerde toelichting):

- a. Het WODC-onderzoek biedt mogelijkheden om onderscheid te maken naar geslacht en leeftijd van de slachtoffers;
- b. Uit de veiligheidsmonitor is (via de emancipatiemonitor) ook informatie beschikbaar over de verhoogde kansen voor vrouwen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld. Een uitsplitsing op leeftijd is op basis van de emancipatiemonitor of veiligheidsmonitor niet goed mogelijk, daarvoor zijn de bekende verhoudingen vanuit het WODC onderzoek toegepast;
- c. De cijfers van VT bieden zelf geen mogelijkheid tot uitsplitsing op leeftijd of geslacht. Daarvoor zijn parallellen getrokken met verhoudingen zoals die bekend zijn uit het WODC onderzoek en de veiligheidsmonitor.

37 Daarnaast is een parallel getrokken met huiselijk geweld bij de 1e generatie allochtonen van niet westerse en westerse komaf. Dit omdat 1e generatie allochtonen, net als slachtoffers van huiselijk geweld in kwestie, relatief kort in Nederland verblijven, en daarmee meer lijken op de groep slachtoffers in kwestie dan 2e generatie allochtonen. Aangezien cijfers over slachtofferschap onder deze groepen niet bekend zijn, hebben wij gebruik gemaakt van gegevens over daders van dit fenomeen (eveneens gebaseerd op het WODC onderzoek door Van der Heijden, Cruyff, & van Gils, 2009). De veronderstelling hierbij is dat het slachtoffer van huiselijk geweld over het algemeen een vergelijkbare herkomst zal hebben als de dader (zie bijlage B voor een gedetailleerde toelichting).

38 De gevonden verhoudingen in de kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld staan weergegeven in tabel 5 per informatiebron. Voor de kans op huiselijk geweld in de Nederlandse bevolking is als basiscijfer (1) gebruikt, een kansverhouding van 2 betekent hier dat de kans op huiselijk geweld in een groep twee maal

Veiligheidsmonitor. Omdat zowel de Veiligheidsmonitor als de Emancipatiemonitor afkomstig zijn van het CBS, baseren wij ons in deze rapportage op de informatie over de Veiligheidsmonitor zoals beschreven in de Emancipatiemonitor 2016.

4. Inschatting van het aantal slachtoffers in kwestie



zo hoog is als voor de gemiddelde Nederlander. Vrouwen hebben een hogere kans op slachtofferschap van huiselijk geweld, evenals personen in de leeftijd van 18 tot 40 jaar en niet westerse allochtonen. Personen boven de 40 jaar oud en westerse allochtonen hebben juist een lagere kans op huiselijk geweld dan de Nederlandse bevolking als geheel. Daar waar de informatiebron zelf geen aanknopingspunt geeft, zoals bij de veiligheidsmonitor en VT, is dezelfde verhouding gehanteerd als gevonden op basis van het WODC onderzoek of is een interpolatie toegepast.

Categorie	WODC	VM	VT
Vrouw	1,26	1,56	interpolatie
Leeftijd 18-40	1,62	idem	idem
Leeftijd 40+	0,63	idem	idem
Niet westers - 1e generatie	5,06	idem	idem
Westers - 1e generatie	0,76	idem	idem

Tabel 4. Gebruikte kansverhoudingen op huiselijk geweld ten opzichte van Nederlandse bevolking in het algemeen

39 Op basis van de kansverhoudingen is per categorie van vrouwen en per bron van informatie over huiselijk geweld een onderbouwde benadering gemaakt van een plausibel percentage slachtoffers van huiselijk geweld. Dit betreft geen exacte percentages, maar is een inschatting op basis van de vermenigvuldiging van de gevonden kansverhoudingen uit tabel 5 met de kans op huiselijk geweld in de Nederlandse bevolking in het algemeen.

Categorie	WODC	VM	VT
Nederlandse bevolking algemeen	1,2%	0,2%	0,3%
Benadering percentage HG per doelgroep van vrouwen:			
Niet westers, leeftijd 18-40	12,1%	2,4%	4,2%
Niet westers, leeftijd 40+	4,7%	0,9%	1,6%
Westers, leeftijd 18-40	1,8%	0,4%	0,6%
Westers, leeftijd 40+	0,7%	0,1%	0,2%

Tabel 5. Benadering van kansen op huiselijk geweld op basis van verschillende bronnen

### 3.2.3 *Indicatie van de mogelijke omvang van huiselijk geweld bij personen zonder verblijfsvergunning*

40 Een indicatie voor de mogelijke omvang van huiselijk geweld bij personen zonder verblijfsvergunning wordt verkregen door de combinatie van de inschattingen van het aantal personen zonder verblijfsstatus (paragraaf 3.2.1) en de benadering van kansen op huiselijk geweld op basis van verschillende bronnen (paragraaf 3.2.2). Dit betreft geen exact gegeven, maar een benadering op basis van beschikbare informatie over zo vergelijkbaar mogelijke groepen in termen van geslacht, leeftijd en herkomst. Het is niet uitgesloten dat de specifieke problematiek en kwetsbaarheid van personen zonder verblijfsstatus in de praktijk een nog hogere prevalentie van huiselijk geweld met zich mee kan brengen, hierover zijn echter geen gegevens voorhanden.

41 Tabel 7 vat de resultaten per bron samen in een raming op basis van de beschikbare gegevens. Bij de ruime definitie van huiselijk geweld zoals die door het WODC is gehanteerd kan het jaarlijks gaan om substantiële aantallen slachtoffers. Een belangrijk deel van deze groep valt echter qua aard van het huiselijk geweld en urgentie van de opvang buiten de doelgroep van de opvangvoorzieningen. De striktere definities op

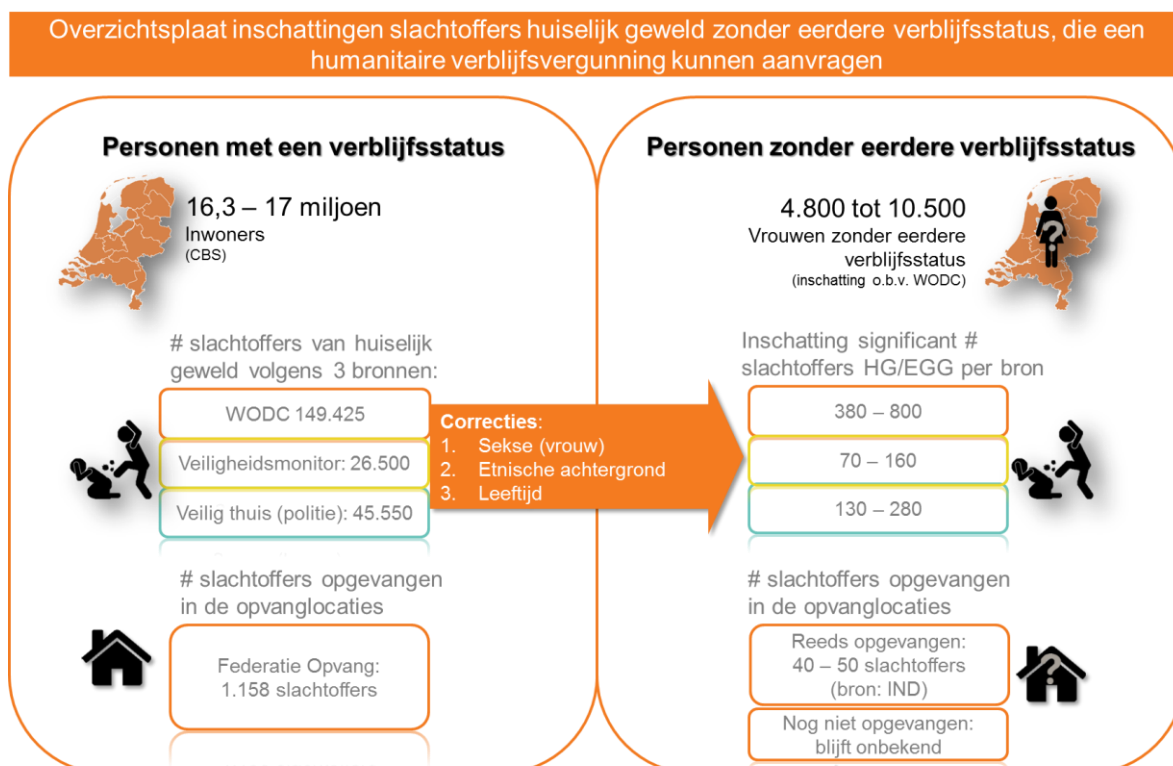
basis van de veiligheidsmonitor (fysiek en seksueel geweld) en VT (meldingen door de politie) komen inhoudelijk al wat dichterbij de beoogde doelgroep van de opvangvoorzieningen. De smallere definitie zoals gehanteerd in de veiligheidsmonitor komt uit op aanmerkelijk lagere aantallen in de range van 70 tot 160 per jaar. Een raming op basis van meldingen bij VT komt iets hoger uit met een range van 130 tot 280 slachtoffers per jaar.

Indicaties berekend op basis van definities van	Laag	Hoog
WODC	380	800
Veiligheidsmonitor	70	160
Veilig Thuis	130	280

Tabel 6. Indicatie van mogelijke omvang huiselijk geweld bij vrouwen zonder eerdere verblijfsstatus, die een humanitaire verblijfsvergunning kunnen aanvragen

### 3.3 Slachtoffers die in de opvang terechtkomen

42 In figuur 4 zijn de inschattingen en bronnen in één overzicht geplaatst. Hieruit kan je opmaken dat we weten hoeveel er uiteindelijk in de opvanglocaties terechtkomen, maar geen aanknopingspunten hebben voor een inschatting van het aantal slachtoffers dat nog niet opgevangen worden. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.



Figuur 4. Overzichtsplaat van de inschattingen van Significant

43 Het aantal slachtoffers van huiselijk geweld hebben we opgesteld. Echter, dit wil niet zeggen dat deze personen allemaal aanspraak maken of kunnen maken op een opvangplek. De opvanglocaties verrichten immers ook een risicotaxatie (zie paragraaf 2.1), waardoor deze slachtoffers door de verschillende gradaties van geweld en dreigingsniveau niet allemaal in aanmerking komen voor opvang. Het is echter op basis van de beschikbare gegevens niet goed mogelijk om in te schatten hoeveel slachtoffers in kwestie daadwerkelijk een beroep gaan doen op de opvangvoorzieningen. Het lijkt er echter op dat het huidige aantal IND-aanvragen voor een humanitaire verblijfsvergunning van 40 tot 50 jaarlijks (zie paragraaf 3.1) reeds relatief hoog is gegeven het geraamde aantal slachtoffers dat daarvoor in aanmerking lijkt te komen (zie tabel 7). Tabel 7 geeft een raming van een (minimaal) percentage van de slachtoffers in kwestie, dat nu reeds gebruik maakt van opvangvoorzieningen. De VT en veiligheidsmonitor hanteren een registratie die gericht is op respectievelijk het aantal politiemeldingen en fysiek en seksueel geweld. Voor een inschatting van het aantal potentiële slachtoffers in de opvanglocaties gebruiken we de WODC bron met de ruime definitie van huiselijk geweld. Hierdoor verengen we het potentieel aantal slachtoffers niet. Wanneer we deze vergelijking maken, is het percentage echter ruim een factor 4 hoger dan bij de Nederlandse bevolking.

Categorie	WODC
Schatting vrouwelijke slachtoffers jaarlijks in Nederland in leeftijdscategorie	96.249
Totaal slachtoffers in opvanglocaties	1.158
% van slachtoffers in opvanglocaties	1,2%
Hoge raming slachtoffers zonder eerdere verblijfsvergunning	800
Slachtoffers zonder eerdere verblijfsvergunning met aanvraag humanitaire verblijfsvergunning voor HG	40
Raming minimaal % van slachtoffers zonder verblijfsvergunning dat reeds gebruik maakt van opvanglocaties	5,0%
Verhouding t.o.v. algemeen % slachtoffers in opvang	4,2

Tabel 7. Verhoudingen in geraamd aantal slachtoffers en huidig gebruik van de opvang

- 44 Het relatief hoge geschatte aandeel van slachtoffers in kwestie, dat in de huidige situatie reeds gebruik maakt van de opvangvoorzieningen duiden we op twee verschillende manieren:
- Enerzijds kan het betekenen dat de beredeneerde inschatting van huiselijk geweld op basis van de assumpties en parallellen met andere bevolkingsgroepen nog aan de lage kant is. In de berekening is verondersteld dat personen zonder verblijfsstatus het risico op huiselijk geweld enigszins vergelijkbaar zijn met personen die wel geregistreerd zijn. Mogelijk is de kwetsbare groep van vrouwen zonder verblijfsstatus echter (veel) vaker slachtoffer van huiselijk geweld dan geregistreerde personen van vergelijkbare leeftijd en herkomst;
  - Anderzijds kunnen deze verhoudingen erop duiden dat al relatief veel slachtoffers in kwestie de weg naar de opvang weten te vinden. Dit lijkt zich voor te doen afgezien van redenen voor personen zonder verblijfsstatus om niet zo snel bij de opvang aan te kloppen, zoals afhankelijkheid van de dader, beperkte kennis van de Nederlandse opvangmogelijkheden, geen beschikbare financiering van de opvang, vermijden van contact met officiële instanties, lastig bewijsbaar geweld, en/of risico op terugkeer naar land van herkomst wanneer geen verblijfsstatus wordt verkregen.

Beide verklaringen bevatten vermoedelijk een kern van waarheid. Het is echter moeilijk vast te stellen in welke mate de twee verschillende verklaringen opgaan.

## 4. Kosten van de opvang van slachtoffers in kwestie

45 In dit hoofdstuk beschrijven we de kosten voor het opvangen van de slachtoffers in kwestie. De kosten zijn direct gerelateerd aan de duur van het verblijf in de opvang. Daarom gaan we eerst in op de verblijfsduur in de opvang, waarna we de indicatieve kosten per dag en gemiddelde looptijd in kaart brengen.

### 4.1 Gemiddeld genomen zitten slachtoffers in kwestie langer in de opvang

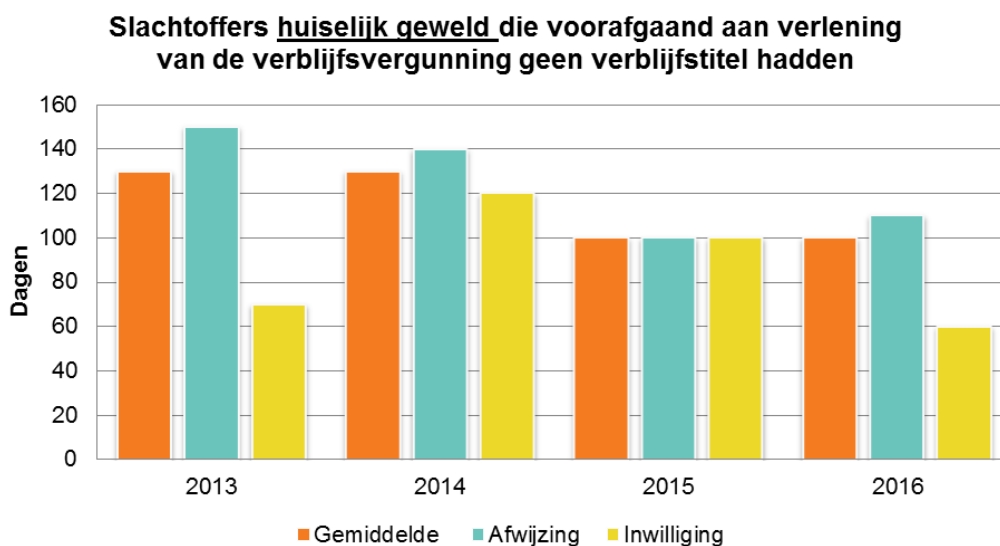
46 In deze paragraaf bespreken we de verblijfsduur van de slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld in de opvanglocaties. Het algemene beeld dat uit interviews naar voren komt is dat slachtoffers in kwestie relatief langer in de opvanglocatie moeten verblijven dan autochtone slachtoffers. De doorlooptijd voor de aanvraag van een humanitaire verblijfsvergunning speelt hierin een belangrijke rol.

47 De verschillende opvanglocaties registreren geen specifieke informatie over de verblijfsduur van de groep slachtoffers in kwestie. De registratie van de IND biedt hier wel een belangrijk aanknopingspunt voor. Slachtoffers in de opvang dienen vanuit de opvang immers veelal een aanvraag voor een humanitaire verblijfsvergunning in. Gedurende de behandeling van deze aanvraag verblijven zij in de opvanglocatie. De duur van de behandeling van de aanvraag geeft daarmee informatie over de minimale duur van de opvang. Daarnaast is het mogelijk dat slachtoffers voorafgaand aan de aanvraag en/of na de afhandeling van de aanvraag nog enige tijd in de opvang verblijven. Als vergelijkingsmateriaal maken we daarnaast gebruik van algemene gegevens van de Federatie Opvang over de reguliere verblijfsduur in opvanglocaties.

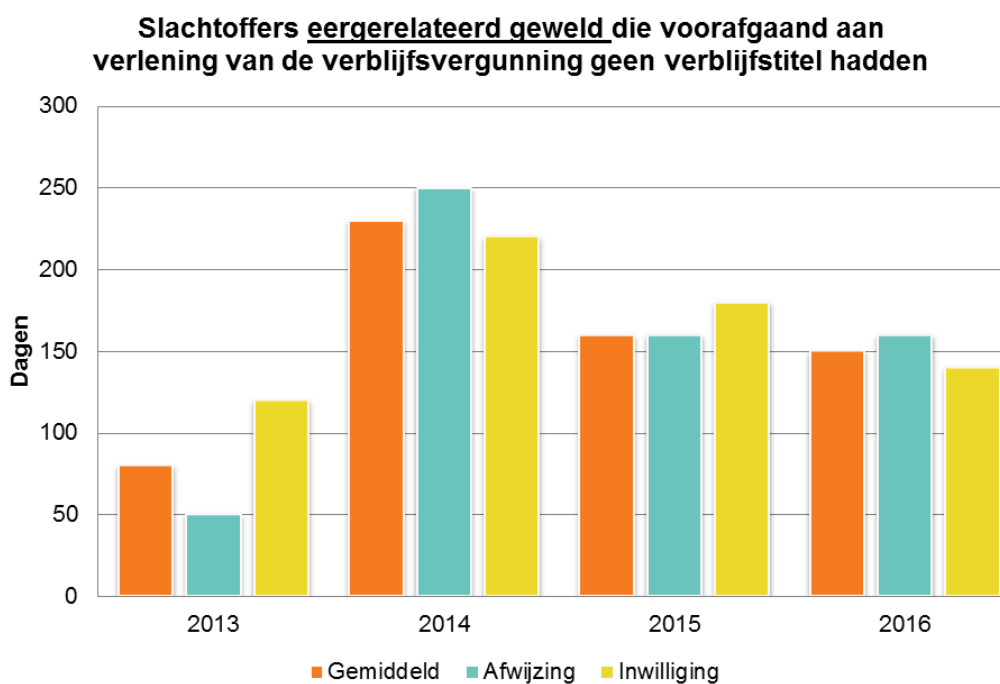
#### 4.1.1 Doorlooptijden aanvraag humanitaire verblijfsvergunning bij de IND

48 De doorlooptijden bij de IND fluctueren door de tijd heen, maar lijken zich in 2015 en 2016 min of meer te stabiliseren (zie figuren 4 en 5). Voor de analyse gebruiken we daarom een gemiddelde over 2015 en 2016. De aanvraagperiode bij de IND duurde in 2016 gemiddeld genomen 100 dagen voor de aanvraag van een humanitaire vergunning op grond van huiselijk geweld en 150 dagen voor slachtoffers van eengerelateerd geweld. De langere doorlooptijd van een vergunning van een slachtoffer van eengerelateerd geweld heeft te maken met de analyserapportage van het LEC EGG. De IND wacht deze rapportage af voordat er een beslissing wordt genomen in de aanvraag van de verblijfsvergunning. Hier zit een groot verschil met de bewijsvergaring van een verblijfsvergunning voor slachtoffers van huiselijk geweld, omdat in het laatste geval het huiselijk geweld op basis van een derde bron aannemelijk moet zijn geworden. In de regel zijn wordt dit aannemelijk gemaakt met een melding of aangifte bij de politie. Een analyserapportage van het LEC EGG heeft meer voeten in de aarde.

49 Er zit over het algemeen een verschil in de doorlooptijd van een inwilliging ten opzichte van een afwijzing van de verblijfsvergunning. De afwijzing van een aanvraag heeft relatief gezien een langere doorlooptijd, omdat de IND bij een voorgenomen besluit vaak nog nadere informatie opvraagt. Daarnaast moet een afwijzing, voor een eventueel bezwaar, door de IND uitvoerig worden gemotiveerd.



Figuur 5. Doorlooptijden in dagen voor de aanvraag van een verblijfsvergunning van slachtoffers van huiselijk geweld  
(Bron: IND)



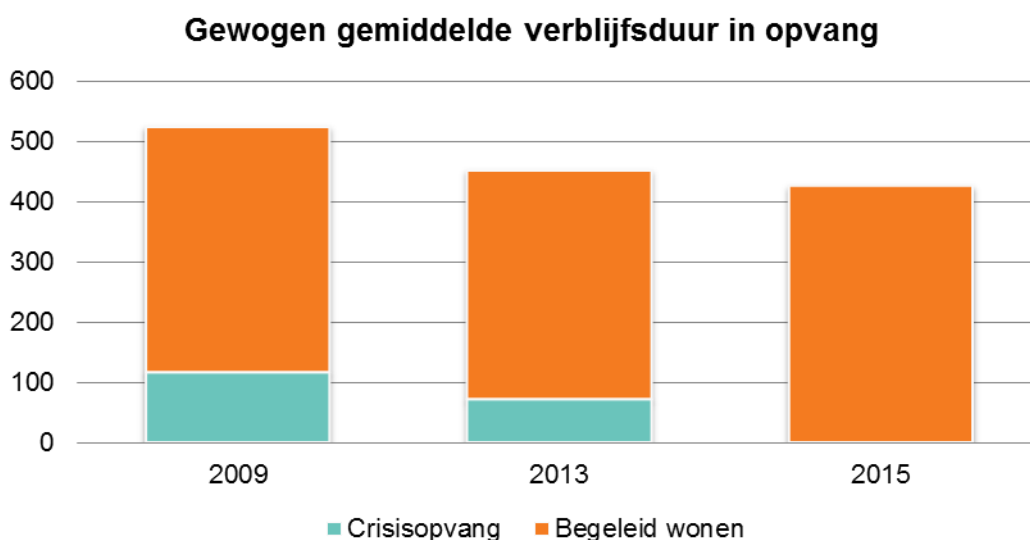
Figuur 6. Doorlooptijden in dagen voor de aanvraag van een verblijfsvergunning van slachtoffers van eergerelateerd geweld  
(Bron: IND)

#### 4.1.2 Doorlooptijd bezwaarprocedure humanitaire verblijfsvergunning

50 Uit cijfers van de IND blijkt verder dat vrijwel iedereen die een afwijzing krijgt op de aanvraag van een humanitaire verblijfsvergunning (HG of EGG), een bezwaar tegen de beslissing van de IND aantekent. De bezwaarprocedure heeft een additionele gemiddelde doorlooptijd van 175 dagen (gemiddelde over 2015-2016) voor huiselijk geweld en 230 dagen (gemiddelde over 2015-2016) voor eergerelateerd geweld; deze doorlooptijd komt bovenop de doorlooptijd van de aanvraagprocedure. Wanneer we deze twee termijnen op zouden tellen, komen we gemiddeld genomen op 280 dagen voor een aanvraag van een verblijfsvergunning in het geval van huiselijk geweld of 390 dagen voor een aanvraag van een verblijfsvergunning in het geval van eergerelateerd geweld. We hebben geen data over de doorlooptijden in de vervolprocedure in beroep bij de rechtbank of het eventuele hoger beroep bij de Raad van State.

#### 4.1.3 Algemene verblijfsduur in opvanglocaties

51 De opvang van slachtoffers is te onderscheiden in crisisopvang en begeleid wonen. Slachtoffers komen eerst in een crisisopvang terecht. Wanneer minder intensieve opvang nodig is, gaat de crisisopvang over in begeleid wonen. In de verblijfsduur in de opvanglocaties is te zien dat de crisisopvang gemiddeld genomen rond de 70 dagen en begeleid wonen gemiddeld rond de 380 dagen in 2013 duurde, een totale periode van ongeveer 450 dagen. In 2015 is de gemiddelde verblijfsduur van begeleid wonen toegenomen tot circa 420 dagen, maar is de duur van de crisisopvang niet bekend. Bij deze cijfers moet worden opgemerkt dat de crisisopvang verschillend wordt ingevuld door de diverse opvangorganisaties, zo heeft niet iedere opvang een opvang specifiek voor gezinnen. Het betreft daarom ook niet een geheel eenduidige definitie.



Tabel 8. Gewogen gemiddelde verblijfsduur van de opvanglocaties (Bron: Trimbos)

\*Verblijfsduur in 2015 van de crisisopvang is niet beschikbaar

52 Door het ontbreken van de gemiddelde verblijfsduur in de crisisopvang in 2015 is het niet mogelijk om deze cijfers te gebruiken. In de analyse gebruiken we daarom de totale verblijfsduur, ongeacht de voorzieningensoort, van het meest recente jaar waarvan de cijfers van bekend zijn, te weten 2013.

## 4.2 Kosten voor de opvang van slachtoffers in kwestie

### 4.2.1 De kosten voor de opvang per slachtoffer en kind varieert ongeveer van 135 tot 250 euro per dag

53 Door de verschillen in de opvanglocaties blijkt het lastig te zijn om een algemeen overzicht te geven van de verschillende (gemiddelde) kosten van de opvanglocaties. Dit heeft te maken met onder andere de verschillen in voorzieningen en financiering vanuit de gemeenten. We geven daarom een indicatieve weergave van de kosten die enkele opvanglocaties met ons hebben gedeeld.<sup>9</sup> Hierdoor kunnen we een algemeen overzicht geven van de te maken kosten genereren.

54 De kosten voor de opvang variëren van ongeveer 85 en 175 euro per slachtoffer per dag. In deze prijzen wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'reguliere' slachtoffers en slachtoffers in kwestie. De kosten voor een kind van het slachtoffers komen op ongeveer 50 en 75 euro per kind per dag. Uit cijfers van de Federatie Opvang blijkt dat de verhouding slachtoffer ten opzichte van het aantal kinderen gemiddeld genomen 1 op 1 is. We hebben geen aanknopingspunten dat deze verhouding bij de onderzochte doelgroep anders ligt. Daarom rekenen we met de totale kosten per gemiddeld 'gezin' (1 slachtoffer en 1 kind) van ongeveer 135 euro tot 250 euro per dag in totaal.

### 4.2.2 Kosten opvang per traject

55 Op basis van de geselecteerde gemiddelde doorlooptijden van dit hoofdstuk en kosten per dag worden drie trajecten onderscheiden:

- a. Het gemiddelde verblijf van alle slachtoffers in de opvanglocaties (bron: Federatie 2013);
- b. De gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag die door de IND wordt *ingewilligd* (bron: IND 2015-2016);
- c. De gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag die door de IND wordt *afgewezen* inclusief de bezwaarprocedure (bron: IND 2015-2016).

56 In figuur 7 zijn de indicatieve kosten per looptijd per slachtoffer (inclusief de kosten voor het kind) weergegeven voor de opvanglocaties. Het is belangrijk op te merken dat onder de eerste looptijd ook de kosten zijn opgenomen, die na het verkrijgen van een eventuele ingewilligde aanvraag van een verblijfsvergunning worden gemaakt. Dit is relevant, omdat na het verkrijgen van de verblijfsvergunning het koppelingsbeginsel van de Wmo van toepassing is. In de looptijd onder b en c zijn enkel de kosten weergegeven voor de duur van de aanvraag (en/of het bezwaar) van de humanitaire verblijfsvergunning. De periode waarin het slachtoffer nog geen aanvraag heeft gedaan of na het doorlopen van de aanvraag zijn daarmee niet weergegeven. In de looptijd onder c zit een onderschatting besloten, omdat de doorlooptijden voor het beroep en hoger beroep niet in deze kosten zijn opgenomen.

<sup>9</sup> Te weten: Arosa, Fier en Kadera.





Figuur 7. Overzichtsplaat van de kosten voor de opvang per slachtoffer en per looptijd voor huiselijk geweld (HG) en eengerelateerd geweld (EGG)

57 Gezien het feit dat de eerste looptijd een gemiddeld verblijf in de opvanglocatie behelst en ook de kosten na een eventuele verkrijging van een verblijfsvergunning zijn opgenomen komen de tweede en derde looptijden het dichtste bij de daadwerkelijke kosten voor de opvang, met dien verstande dat de kosten van een opvanglocatie voordat een slachtoffer besluit een humanitaire verblijfsvergunning aan te vragen hierin niet zijn opgenomen.

#### 4.2.3 Beschouwing kosten slachtoffers in kwestie

58 We hebben in ons onderzoek geen inschatting kunnen maken van het aantal slachtoffers dat uiteindelijk in de opvang terecht kan komen. De kosten voor de reeds bekende groep van 40 tot 50 slachtoffers die gebruikmaken van de opvang maken we hier inzichtelijk. Deze kosten variëren ongeveer 972.000 euro en 2,5 miljoen euro. Voorgenoemd bedrag is inclusief de eigen bijdrage van slachtoffers voor het verblijf in de opvang. We berekenen dit aan de hand van de trajecten 2 en 3 in figuur 3 en vermenigvuldigen, dit met het aantal slachtoffers in kwestie die in de opvang terecht zijn gekomen. In voorgenoemde kosten zijn de eigen bijdrage die slachtoffers moeten betalen aan de opvang niet afgetrokken. Deze eigen bijdrage varieert per opvang en bedragen ongeveer 5.000 en 7.000 euro per jaar. Gegeven de voorgenoemde doorlooptijden per traject varieert de totale eigen bijdrage van de 40 tot 50 slachtoffers in kwestie tussen de 44.000 en 317.000 euro.

## 5. Oplossingsrichtingen financiering

<sup>59</sup> We bespreken in dit hoofdstuk de oplossingsrichtingen voor de financiering van de opvang van slachtoffers in kwestie. Het ministerie van VWS hecht eraan dat bij de oplossingen ook nagedacht wordt, hoe - ondanks het koppelingsbeginsel - de gemeenten verantwoordelijk worden voor het bieden van adequate opvang aan de slachtoffers in kwestie. Naast deze oplossingsrichting hebben we nog twee andere oplossingsrichtingen verkend:

- a. Oplossingsrichting 1: gemeente past uitvoeringspraktijk aan;
- b. Oplossingsrichting 2: verantwoordelijkheid centraal belegd;
- c. Oplossingsrichting 3: verantwoordelijkheid decentraal belegd.

In de verkenning bespreken we de verschillende varianten en voor- en nadelen van deze oplossingsrichtingen. In figuur 8 geven we een overzicht van deze voor- en nadelen. De oplossingsrichtingen beschrijven we nader in de onderstaande paragrafen. In de laatste paragraaf worden de randvoorwaarden van iedere oplossingsrichting beschreven. De oplossingsrichtingen geven geen antwoord op de vraag welk(e) ministerie(s) de eventuele additionele middelen vrijmaakt.

	Oplossingsrichting 1	Oplossingsrichting 2	Oplossingsrichting 3
	Centrumgemeente past uitvoeringspraktijk aan	Verantwoordelijkheid voor de uitvoering centraal belegd	Verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de centrumgemeenten
<b>Beschrijving</b>	De gemeenten passen de uitvoeringspraktijk aan en laten de slachtoffers in kwestie toe tot de vrouwenopvang.	Het Rijk treft een centrale regeling.	Het Rijk legt in een AMvB of in een bestuurlijke afspraak vast dat de (35) centrumgemeenten verantwoordelijk zijn voor de financiering en toegang van de slachtoffers in de opvanglocatie.
<b>Varianten</b>	Niet van toepassing.	(1) Verstrekking vergoeding door een ministerie; of (2) Verstrekking vergoeding door COA.	(1) Bij AMvB op basis van de Wmo; (2) Bestuurlijke afspraken; of (3) een combinatie van beide.
<b>Voordelen</b>	(1) Een relatief snelle invoering, omdat het geen centrale regeling nodig heeft.	(1) Opvang overal in het land gelijk geregeld; (2) Ministerie(s) kunnen de prikkels bepalen en keuze voor het aantal opvanglocaties die de slachtoffers in kwestie opvangen; (3) <i>Alleen bij variant 2: uitkering middelen parallel aan Rvb.</i>	(1) Geen verschil tussen de opvang van slachtoffers in kwestie en andere slachtoffers.
<b>Nadelen</b>	(1) Verschillen in het dragen van de kosten; gemeenten of opvanglocaties. (2) Discussie over de naleving van richtlijn en verdragen.	(1) Een nieuwe (inkoop)taak voor ministerie of COA; (2) Versnippering van inkooprelaties voor opvanglocaties; (3) Discussie over de naleving van richtlijn en verdragen.	(1) Een verdeelmodel voorspelt mogelijk niet goed waar de slachtoffers in kwestie in de opvanglocaties terecht komen.

Figuur 8. Overzicht van oplossingsrichtingen en varianten inclusief voor- en nadelen.

### 5.1 Oplossingsrichting 1: Centrumgemeente past uitvoeringspraktijk aan

60 We bespreken in de eerste oplossingsrichting de situatie waarin geen wijziging in een regeling wordt aangebracht, gemeenten passen wel de uitvoeringspraktijk aan. De achterliggende vraag in deze oplossingsrichting is of er voor een relatief 'kleine' groep slachtoffers een aparte regeling moet komen. De centrale overheid hoeft door deze oplossingsrichting geen afzonderlijke regeling in het leven te roepen of specifieke middelen voor de slachtoffers in kwestie vrij te maken. Het veronderstelt dat gemeenten reeds gefinancierd worden voor de opvangvoorziening en dat gemeenten geen onderscheid naar verblijfsstatus in het beleid voor de opvang van dergelijke slachtoffers mogen maken.

### 5.1.1 *Financiering van de gemeenten*

61 Gemeenten financieren de opvanginstellingen heel verschillend. Er zijn instellingen die gemeenten een vast bedrag (lumpsum) financieren en er zijn instellingen die gemeenten per aangeboden opvangtraject financieren. Hierdoor liggen de financiële risico's voor de relatief langere verblijfsduur van de slachtoffers in kwestie - afhankelijk van de financieringssystematiek - bij de gemeente of opvanglocatie.

### 5.1.2 *Naleving van richtlijn en verdragen*

62 Zonder norm in wet- of regelgeving ontstaat er in de eerste en tweede oplossingsrichting mogelijk een juridische discussie over de juiste implementatie van de richtlijn en afgesloten verdragen.

63 Het College stelt namelijk dat Nederland op basis van de Europese slachtofferrichtlijn<sup>10</sup>, het verdrag van Istanbul<sup>11</sup> en het VN-Vrouwenverdrag<sup>12</sup> verplichtingen heeft, waarin Nederland zowel een juiste implementatie van deze richtlijn en verdragen, als een norm in wet- of regelgeving moet opnemen. Voor de naleving van het laatste punt is een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) onder de Wmo een voor de hand liggende keuze, maar echter niet de enige; zo stelt het College. In deze oplossingsrichting blijft daarom vanuit het perspectief van het College een juridische leemte bestaan op de naleving van deze richtlijn en verdragen. Vanuit het perspectief van het slachtoffer heeft dit ook gevolgen, omdat het slachtoffer een opvangplek niet op nationale regelgeving bij de rechter kan afdwingen.

64 De ministeries van VenJ en VWS stellen zich op het standpunt dat de richtlijn een instructienorm behelst en dat noch het verdrag van Istanbul als het VN-Vrouwenverdrag ertoe nopen om dit in wet-of regelgeving op te nemen, zolang praktisch gezien de toegang tot de opvang geregeld is.

## 5.2 **Oplossingsrichting 2: Verantwoordelijkheid voor de uitvoering centraal belegd**

65 In de tweede oplossingsrichting bespreken we de situatie waarin de verantwoordelijkheid voor de regeling centraal wordt belegd. Hierin onderzoeken we twee varianten, namelijk ingekocht en uitgevoerd door een ministerie of uitgevoerd door het COA. In beide varianten blijft het nadeel bestaan, dat in de eerste oplossingsrichting (zie paragraaf 5.1.2.) is beschreven, namelijk dat er mogelijke een juridische discussie ontstaat met betrekking tot de juiste naleving van de richtlijn en afgesloten verdragen.

### 5.2.1 *Variant 1: Door het ministerie van VenJ en/of het ministerie van VWS*

66 Een regeling waarbij de financiering centraal bij het ministerie van VenJ en/of VWS wordt belegd. In deze variant koopt één of een gezamenlijke inkoop door beide ministerie(s) de plekken in bij één of meerdere opvanglocaties. Hierdoor is de toegang tot opvang gedurende de aanvraagperiode van een

<sup>10</sup> Implementatierichtlijn 2012/29/EU minimumnormen slachtoffers.

<sup>11</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanboel, Trb. 2015, 197.

<sup>12</sup> Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18-12-1979.

verblijfsvergunning voor slachtoffers in kwestie landelijk geregeld. Ook is het mogelijk om de opvang landelijk onder te brengen bij enkele locaties die zich in de doelgroep kunnen specialiseren. Daarnaast kan het departement de financiering van de opvanglocaties en de financiële prikkels daarvoor zelf inrichten.

67 In dit voordeel ligt direct ook het nadeel voor de departementen besloten. Het betekent immers dat er een nieuwe taak voor een departement bijkomt, waarvoor een departement de inkoop, financiering en verantwoording moet regelen. Daarnaast heeft de centrale inkoop van deze plekken gevolgen voor de opvanglocaties. Zij krijgen in deze oplossingsrichting naast de centrumgemeenten ook een inkooprelatie met een departement, mogelijk ontstaat er een verschil in het aanbod van de opvanglocaties. De vraag is of deze versnippering van aanbod en financieringsstromen gewenst is. Daarnaast vallen deze slachtoffers wel onder de Wmo zodra zij een verblijfsvergunning krijgen, hetgeen kan betekenen dat zij naar een andere opvangplek moeten in verband met de inkoopafspraken tussen het departement en opvang.

### 5.2.2 Variant 2: Uitgevoerd door het COA

68 Een tweede variant binnen deze oplossingsrichting is een centraal uitgevoerde regeling via het COA. Deze variant is onderzocht omdat het COA reeds de verstrekking regelt van de uitkeringen voor de Rvb. Deze uitkering krijgen volwassen slachtoffers wanneer ze in de opvang verblijven en een aanvraag bij de IND hebben lopen.

69 Het COA krijgt nu dus ook al een bericht van de vrouwenopvang voor de aanvraag van de Rvb-uitkering. In deze variant wordt dan ook direct een aanvraag gedaan voor de opvanglocatie zelf. Het voordeel is dat de aanvraag en het stopzetten van de aanvraag parallel lopen met de Rvb-uitkering. Het gaat immers over dezelfde periode waarvoor de Rvb-uitkering geldt. Het COA heeft de structuur en systemen er al op ingericht, waardoor de overgang van de tijdelijke uitkering (lees: Rvb) naar een 'normale' uitkering en Wmo voorzieningen soepel verlopen. Het COA controleert periodiek of een vreemdeling die een uitkering uit de Rvb ontvangt inmiddels een status van de IND heeft gekregen, waardoor deze geen aanspraak meer maakt op deze uitkering. Deze controle kan ook worden ingezet voor de uitkering van de opvangplek zelf, zo stelt het COA. Per definitie krijgt het COA er een nieuwe taak bij, waarvoor het ministerie(s) ook middelen voor vrij moet maken.

### 5.3 Oplossingsrichting 3: Verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de centrumgemeenten

70 In de derde - en laatste - oplossingsrichting, die we met de experts hebben besproken, zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de financiering en toegang van de slachtoffers in de opvanglocatie. In de wijze waarop deze verantwoordelijkheid wordt geregeld zijn twee varianten verkend: met behulp van een wijziging van de Wmo en bestuurlijke afspraken. Deze varianten kunnen ook worden gecombineerd, dit bespreken we hieronder. In beide gevallen kunnen centrumgemeenten gezamenlijk een centrale opvang voor deze slachtoffers regelen; dit is echter een keuze die de centrumgemeenten moeten maken.

### 5.3.1 Variant 1: Een algemene maatregel van bestuur van de Wmo

71 De Wmo biedt wettelijk de mogelijkheid om “aan te geven categorieën niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, geheel of gedeeltelijk in aanmerking [te laten] komen voor [...] maatwerkvoorzieningen” (artikel 1.2.2 Wmo). Hiervoor kan een AMvB worden opgesteld. Door een dergelijke AMvB worden de 35 centrumgemeenten verantwoordelijk voor de opvang van deze slachtoffers en mag een gemeente deze slachtoffers niet meer weigeren. Daarnaast worden de financiële prikkels voor de doorstroming van deze slachtoffers uit de opvanglocaties bij de gemeenten neergelegd. Bovendien hebben de gemeenten al een rol bij de opvang van reguliere slachtoffers van huiselijk geweld en eerge relateerd geweld.

72 Een nadeel is dat centrumgemeenten die relatief vaak te maken krijgen met slachtoffers die een verblijfsvergunning aan kunnen vragen en die geen eerdere verblijfsvergunning hebben gehad, door de verdelingssystematiek van decentralisatie uitkering Vrouwenopvang (DUVO) relatief gezien minder geld ontvangen. Het is nu niet te voorspellen waar de slachtoffers zich het vaakst en daarmee ook minder vaak zullen aanmelden.

### 5.3.2 Variant 2 en 3: Bestuurlijke afspraken

73 Een tweede variant is het maken van bestuurlijke afspraken tussen de ministeries en de centrumgemeenten. Deze afspraken kunnen onder andere de opvang van de slachtoffers behelzen. Het voordeel hiervan is dat gemeenten afspraken maken om deze slachtoffers op te vangen; dit is anders bij enkel een AMvB onder de Wmo. Hierdoor is namelijk de implementatie nog niet gewaarborgd. Bij bestuurlijke afspraken is dat ook niet het geval, maar kan het ministerie van VWS de centrumgemeenten aanspreken op de gemaakte afspraken.

74 In de expertbijeenkomst is een combinatie van beide varianten binnen deze oplossingsrichting naar voren gekomen, namelijk: bestuurlijke afspraken maken waarna de DUVO wordt aangevuld en een AMvB de groep formeel niet meer uitsluit. In deze volgorde kan mede daardoor kennis en ervaring worden opgedaan in de uitvoering van de opvang van deze slachtoffers.

## 5.4 Randvoorwaarden voor iedere oplossingsrichting

75 Voor de opvang van slachtoffers in kwestie, is een aantal randvoorwaarden van belang, ongeacht de ingezette oplossingsrichting. Deze voorwaarden beschrijven we hieronder:

- a. Het moet duidelijk zijn bij verwijzers en opvang dat zij alleen hoeven te vragen naar de aard van het geweld en de mate van dreiging; de verblijfsrechtelijke positie is niet van belang voor de toegang tot de opvanglocatie;
- b. Afspraken over de eindigheid van het verblijf in de opvang en verwijsmogelijkheden naar geschikte vervolgovang zijn noodzakelijk, zodat opvanglocaties niet dichtslibben. Dit geldt voor zowel de slachtoffers die een verblijfsvergunning krijgen toegewezen als slachtoffers met een afgewezen humanitaire verblijfsvergunning. De opvang moet een duidelijk perspectief hebben waarnaar zij het slachtoffer kunnen verwijzen, Hiervoor is onder andere samenwerking met COA en mogelijk ook Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) noodzakelijk;

Met de slachtoffers moet van begin af aan gesproken worden over de optie van terugkeer naar het land van herkomst. Een training voor de medewerkers van de opvang (methodiek Safe Future) kan hierbij helpen. Daarnaast kan contact of aanwezigheid van medewerkers van de International Organization for Migration (IOM) ondersteunend zijn aan de medewerkers van de opvang om met het slachtoffer de terugkeermogelijkheden te bespreken;

- c. Een landelijke begeleiding en monitoring van een hiervoor beschreven oplossingsrichting is noodzakelijk voor de duur van minimaal één jaar. Een evaluatie moet in ieder geval gericht zijn op de samenwerking met partijen in de vreemdelingenketen, financiering, werkbelasting, de exacte verblijfsduur en de druk op de capaciteit.

## 6. Samenvatting van de bevindingen

76 Door het koppelingbeginsel in de Wmo kunnen slachtoffers in kwestie in de praktijk bij (vrouwen)opvanglocaties worden geweigerd zolang zij nog in afwachting zijn van een verblijfsvergunning. In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van de onderstaande drie hoofdonderdelen van ons onderzoek.

1



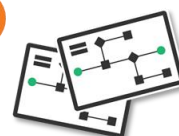
Omvang van slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld zonder eerdere verblijfstitel

2



Het in kaart brengen welke kosten gemoeid zijn met de opvang van de onder 1 geïdentificeerde doelgroep.

3



Het ontwikkelen van scenario's voor de wijze waarop de financiering het beste kan worden vormgegeven.

### 6.1 Inschatting omvang van het aantal slachtoffers in kwestie

77 We hebben op basis van bestaande studies en data geconstateerd, dat een exact getal van het aantal slachtoffers in kwestie, niet vast te stellen is. Dit heeft onder andere te maken met het ontbreken van registraties over deze groep slachtoffers, met name die slachtoffers die nu niet in de opvang terechtkomen dan wel worden geweigerd. Daarom is een andere benadering gekozen. We hebben op basis van bestaande studies en data een inschatting van de omvang opgesteld. Aangezien de reguliere stroom slachtoffers in de opvang voor circa 95% van de gevallen vrouw blijkt te zijn (exclusief kinderen) hebben wij ons hier gericht op het aantal vrouwelijke slachtoffers in kwestie.

78 We kunnen daarom niet nauwkeurig vaststellen hoe groot het aantal slachtoffers zonder eerdere verblijfsstatus is. In de onderstaande tabel zijn de drie bandbreedtes op basis van verschillende bronnen weergegeven. Het is onbekend in welke mate andere (hogere) prevalenties op deze doelgroep zonder eerdere verblijfsstatus van toepassing zijn. Hierdoor moet onderstaande bandbreedte als een inschatting worden gezien (zie hoofdstuk 3 voor een nadere beschrijving van deze inschatting).

Indicaties berekend op basis van definities van	Laag	Hoog
WODC	380	800
Veiligheidsmonitor	70	160
Veilig Thuis	130	280

Tabel 9. Indicatie van mogelijke omvang huiselijk geweld bij vrouwen zonder eerdere verblijfsstatus

79 Het bovenstaande laat enkel het ingeschatte aantal vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld zonder eerdere verblijfsstatus zien. De vervolgstap naar het aantal vrouwelijke slachtoffers dat zich bij de opvang



aanmeldt en opgevangen wordt, blijkt op basis van de beschikbare gegevens niet goed mogelijk. Het aantal slachtoffers in kwestie dat nu al gebruik maakt van de opvanglocatie lijkt namelijk op basis van onze ramingen 4 maal groter te zijn dan het gemiddeld aantal slachtoffers van huiselijk geweld. Een verklaring hiervoor kan enerzijds een onderschatting van het aantal slachtoffers zonder eerdere verblijfstitel zijn anderzijds kan de verhouding erop duiden dat het aantal slachtoffers in kwestie de opvanglocaties relatief al goed weten te vinden.

## 6.2 Kosten voor de opvang

80 Door de versnippering in de wijze waarop de gemeenten de opvanglocaties financieren en de opvanglocaties zijn opgebouwd, is er geen gemiddelde van de kosten te geven. Daarom spreken we in ons onderzoek van een *indicatie* van de kosten, deze is gebaseerd op drie opvanglocaties. Een slachtoffer heeft gemiddeld genomen 1 kind in de opvang, waardoor de indicatieve kosten voor de opvanglocatie uitkomen op ongeveer 135 euro tot 250 euro per dag voor het kind en slachtoffer.

81 Nu we weten wat een slachtoffer met kind per dag voor de opvanglocatie kost, moet worden gekeken hoe lang een slachtoffer gemiddeld genomen in de opvang verblijft. Door het ontbreken van cijfers over deze doelgroep, hebben we gebruik gemaakt van de gemiddelde verblijfsduur van alle slachtoffers in de opvanglocatie en de doorlooptijd van de IND voor de behandeling van de verblijfsvergunning. In het laatste geval maken we onderscheid tussen een ingewilligde en afgewezen aanvraag voor een verblijfsvergunning. Een afgewezen aanvraag heeft immers een langere doorlooptijd dan een ingewilligde aanvraag. Helaas hebben we geen doorlooptijden van de looptijd in beroep (Rechtbank) en hoger beroep (Raad van State). Hierdoor is de indicatie van kosten voor een afgewezen aanvraag een ondergrens en kan deze oplopen wanneer een aanvrager in (hoger) beroep gaat.



Figuur 9. Overzichtsplaat van de kosten voor de opvang per looptijd voor huiselijk geweld (HG) en eerge relateerd geweld (EGG) (herhaling uit hoofdstuk 4)

82 De kosten per traject vermenigvuldigd met het aantal slachtoffers in kwestie dat reeds gebruik maakt van de opvang varieert tussen de 972.000 en 2,5 miljoen euro per jaar. De eigen bijdrage van slachtoffers in kwestie die zij voor de opvang moeten betalen is hier niet van afgehaald. Gegeven de gemiddelde doorlooptijd per traject varieert de eigen bijdrage tussen de 44.000 en 317.000 euro. De eventuele extra kosten voor de slachtoffers in kwestie die nog niet bij de opvang terecht komen, is gegeven ons onderzoek niet te maken (zie samenvatting 6.1).

### 6.3 Drie oplossingsrichtingen voor de opvang van de slachtoffers in kwestie

83 We hebben op basis van een expertbijeenkomst de voor- en nadelen van de drie onderstaande oplossingsrichtingen uitgewerkt. Oplossingsrichtingen 1 en 2 kennen respectievelijk 2 en 3 varianten. Iedere variant heeft zijn eigen voor- en nadelen die in hoofdstuk 5 nader zijn beschreven. We formuleren in dit rapport geen aanbeveling of advies voor één van deze oplossingsrichtingen of varianten, daar het hierbij uiteindelijk ook om een politieke keuze gaat.

	Oplossingsrichting 1	Oplossingsrichting 2	Oplossingsrichting 3
	Centrumgemeente past uitvoeringspraktijk aan	Verantwoordelijkheid voor de uitvoering centraal belegd	Verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de centrumgemeenten
<b>Beschrijving</b>	De gemeenten passen de uitvoeringspraktijk aan en laten de slachtoffers in kwestie toe tot de vrouwenopvang	Het Rijk treft een centrale regeling.	Het Rijk legt in een AMvB of in een bestuurlijke afspraak vast dat de (35) centrumgemeenten verantwoordelijk voor de financiering en toegang van de slachtoffers in de opvanglocatie.
<b>Varianten</b>	Niet van toepassing	(1) Verstrekking vergoeding door een ministerie; of (2) Verstrekking vergoeding door COA.	(1) Bij AMvB op basis van de Wmo; (2) Bestuurlijke afspraken; of (3) een combinatie van beide.


84 Naast de voor- en nadelen die in hoofdstuk 5 zijn beschreven, zijn in dit hoofdstuk ook de randvoorwaarden voor een eventuele oplossingsrichting beschreven.

### 6.4 Aanbeveling: proefdraaien met een oplossingsrichting

85 Het zogenoemde 'dark number' van het aantal slachtoffers in kwestie, is met relatief grote bandbreedtes in kaart gebracht. Het is echter op dit moment niet duidelijk hoeveel daarvan zich in de toekomst bij de opvang aanmelden en opgevangen worden. Deze cijfers zijn echter wel relevant voor de inschatting van de totale kosten die gepaard gaan met het opvangen van deze slachtoffers. Het advies is daarom voor een periode van 1 jaar de uitvoering te monitoren. Door een dergelijke periode in acht te nemen is er voldoende ruimte om de

wijziging te implementeren en meer nauwkeurige gegevens te verzamelen. Met behulp van de monitoring kunnen omvang, verblijfsduur en kosten voor de opvang van deze groep slachtoffers vastgesteld worden.

## A. Bijlage: organisaties die betrokken zijn bij het onderzoek

Organisatie	Betrokken bij het onderzoek
Veiligheid en Justitie (Directie Beschermen Aanpakken en Voorkomen)	 
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	 
Veiligheid en Justitie (Directie Migratiebeleid)	 
Federatie Opvang	 
Kadera (opvanglocatie te Zwolle)	 
Fier (opvanglocatie te Leeuwarden)	 
Arosa (opvanglocatie te Rotterdam)	
Kwintes (opvanglocatie te Amsterdam)	 
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)	
Immigratie- en Neutralisatiedienst (IND)	
Stichting Landelijk ongedocumenteerde Steunpunt (Stichting LOS)	 
Landelijk Expertise Centrum Eergerelateerd Geweld van de politie (LEC)	
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	 
gemeente Rotterdam	 
College voor de Rechten van de Mens	
Nationale Politie	



Opdrachtgever



Interview



Vaste deelnemer begeleidingscommissie



Experts bij de begeleidingscommissie

## B. Bijlage: Uitwerking inschatting slachtoffers die een verblijfsvergunning kunnen aanvragen ('dark number')

86 In deze bijlage lichten wij de door ons uitgevoerde analyses stapsgewijs toe. We beschrijven per stap de inschatting van het aantal slachtoffers van huiselijk geweld in kwestie. Om tot die schatting te komen zijn drie stappen ondernomen, die hieronder nader worden toegelicht.

### Stap 1: Het berekenen van het aantal mensen zonder eerdere verblijfsstatus

Allereerst hebben wij achterhaald hoeveel personen zonder eerdere verblijfsstatus in Nederland verblijven. Voor deze stap hebben we gebruik gemaakt van de studie 'Schattingen van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013' (Van der Heijden, Cruyff & Van Gils, 2015). Het aantal personen zonder eerdere verblijfsstatus wordt in deze studie geschat op 35.530. Echter, om schijnnaauwkeurigheid te voorkomen zullen wij in onderstaande berekening rekenen met een onder- en een bovengrens, in plaats van een exact getal. Het aantal personen zonder eerdere verblijfsstatus ligt zodoende tussen de 22.881 en de 48.179 (zie Tabel 1).

Bron	Omschrijving getal	Ondergrens	Bovengrens
WODC- Schattingen illegaal in Nederland	Aantal personen zonder eerdere verblijfstitel in Nederland	22.881	48.179
WODC- Schattingen illegaal in Nederland	Waarvan: Aantal 12 tot 18 jaar	1.109	2.547
	Inschatting aantal 0 tot 11 jaar	2.218	5.094
	Inschatting kinderen zonder eerdere verblijfstitel	3.327	7.641
WODC- Schattingen illegaal in Nederland verblijvende	Schatting aantal personen zonder eerdere verblijfstitel in Nederland 18+	19.554	40.538
WODC- Schattingen illegaal in Nederland verblijvende	Aantal vrouwen zonder eerdere verblijfstitel in Nederland (minus schatting kinderen)	5.011	10.387
WODC- Schattingen illegaal in Nederland verblijvende	Aantal mannen zonder eerdere verblijfstitel in Nederland (minus schatting kinderen)	14.543	30.151
WODC- Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013 - Bijlage 3	Aantal personen zonder eerdere verblijfstitel met een niet-westerse achtergrond in Nederland (inclusief onbekend, exclusief Amerika en Europa)	16.238	34.192
	Aantal personen zonder eerdere verblijfstitel met een westerse achtergrond in Nederland (Amerika en Europa)	6.643	13.987
	Aantal personen zonder eerdere verblijfstitel met een niet-westerse achtergrond in Nederland (inclusief onbekend, exclusief Amerika en Europa) (minus schatting kinderen)	13.877	28.769
	Aantal personen zonder eerdere verblijfstitel met een westerse achtergrond (Amerika en Europa) (minus schatting kinderen)	5.677	11.769
	Aantal personen zonder eerdere verblijfstitel in Nederland 0-40	18.127	37.579
	Aantal personen zonder eerdere verblijfstitel in Nederland 18-40	14.558	30.180
	Aantal personen zonder eerdere verblijfstitel in Nederland 40 en ouder	4.996	10.358
	Percentage vrouwen zonder eerdere verblijfstitel tov totaal	25,6%	25,6%
	Percentage personen zonder eerdere verblijfstitel met een niet-westerse achtergrond	71,0%	71,0%
	Percentage personen zonder eerdere verblijfstitel met een westerse achtergrond	29,0%	29,0%
	Percentage personen zonder eerdere verblijfstitel 18 tot 40	74,4%	74,4%
	Percentage personen zonder eerdere verblijfstitel 40+	25,6%	25,6%
	Aantal vrouwen zonder eerdere verblijfstitel met een niet-westerse achtergrond (18-40)	2.600	5.500
	Aantal vrouwen zonder eerdere verblijfstitel met een niet-westerse achtergrond (40+)	900	1.900
	Aantal vrouwen zonder eerdere verblijfstitel met een westerse achtergrond (18-40)	1.000	2.300
	Aantal vrouwen zonder eerdere verblijfstitel met een westerse achtergrond (40+)	300	800

Tabel 10. Uitgevoerde stappen om tot het aantal personen zonder eerdere verblijfsstatus te komen

87 In deze aantallen bevinden zich echter ook kinderen tot 18 jaar. Omdat kinderen tot 18 jaar in onze inschatting zoveel mogelijk buiten beschouwing zijn gelaten, is allereerst bepaald hoeveel kinderen tot 18 jaar zich onder deze ruim 22 duizend mensen zonder eerdere verblijfsstatus bevinden (uitgaande van de ondergrens).<sup>13</sup> Uit bijlage 3 van hetzelfde onderzoek blijkt dat de ondergrens van het aantal schoolgaande kinderen tussen 12 en 18 jaar onder dezelfde groep geschat wordt op 1.109. Omdat dit aantal slechts betrekking heeft op de groep van 12-18 jaar, zou het totaal aantal kinderen zonder eerdere verblijfsstatus jonger dan 18 jaar drie keer zo groot moeten zijn. Om meer vertrouwen te krijgen in de houdbaarheid van deze assumptie hebben we een vergelijking gemaakt met de leeftijdsopbouw onder Nederlandse kinderen met een eerdere verblijfsstatus. Hierbij is te zien dat het percentage kinderen dat in de categorie 12-18 valt, nagenoeg even groot is als het percentage kinderen dat in de categorie 0-6 en 7-12 valt. Het aantal kinderen van 12-18 jaar hebben we daarom met drie vermenigvuldigd, wat resulteert in 3.327 kinderen jonger dan 18 jaar als ondergrens. Dit aantal is afgetrokken van de eerder genoemde 22.881, wat resulteert in een ondergrens van 19.554 mensen zonder eerdere verblijfsstatus die van 2012-2013 in Nederland verbleven.

88 Omdat de prevalentie van huiselijk geweld verschilt naargelang sekse, etnische achtergrond en leeftijd, is het van belang te bepalen hoeveel van deze ruim 22 duizend mensen zonder eerdere verblijfsstatus vrouw zijn, niet-westers/westers zijn en hoeveel van hen behoren tot de groep 18-40 en 40 jaar en ouder. Ook hier biedt het rapport van Van der Heijden e.a. (2015) nuttige aanknopingspunten. Zo wordt in dit rapport beschreven hoeveel vrouwen versus mannen zonder eerdere verblijfsstatus in Nederland verblijven, hoeveel van de mensen zonder eerdere verblijfsstatus een niet westerse<sup>14</sup> versus een westerse achtergrond hebben<sup>15</sup>, en hoeveel van hen jonger versus ouder zijn dan 40 jaar.<sup>16</sup>

89 Vervolgens is van iedere groep berekend hoeveel procent zij vertegenwoordigen van de totale populatie zonder eerdere verblijfsstatus. Zo vertegenwoordigen vrouwen zonder eerdere verblijfsstatus 25,6% van het totaal aantal personen zonder eerdere verblijfsstatus. Dezelfde percentages zijn berekend voor personen zonder eerdere verblijfsstatus met een niet westerse versus een westerse achtergrond en personen jonger versus ouder dan 40 jaar.<sup>17</sup>

90 Op basis van deze aantallen en percentages was het mogelijk te berekenen hoeveel personen zonder eerdere verblijfsstatus een niet westerse/een westerse achtergrond hadden en jonger/ouder waren dan 40 jaar.<sup>18</sup> Daarbij hebben we het aantal personen zonder eerdere verblijfsstatus berekend voor vier subgroepen:

- a. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, van 18-40 jaar met een niet westerse achtergrond;
- b. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, van 40 jaar en ouder met een niet westerse achtergrond;

<sup>13</sup> Om praktische redenen was het enkel mogelijk om personen jonger dan 18 te excluderen bij de WODC bron.

<sup>14</sup> In totaal was van 4% van de personen de nationaliteit onbekend. Omdat het hier vermoedelijk gaat om personen zonder enige identiteitspapieren, rekenen wij hen tot de categorie 'niet westerse allochtonen'.

<sup>15</sup> Tot de westerse allochtonen rekenen wij personen met een Europese of Amerikaanse achtergrond.

<sup>16</sup> Omdat in deze aantallen ook kinderen van jonger dan 18 jaar zijn geïnccludeerd, hebben wij voor ieder van deze aantallen berekend hoe groot dit aantal zou zijn indien kinderen jonger dan 18 jaar buiten beschouwing worden gelaten.

<sup>17</sup> Omdat het rapport van het WODC (2015) over het aantal mensen zonder eerdere verblijfsstatus enkel onderscheid maakt tussen personen jonger en ouder dan 40 jaar, hebben we deze verdeling aangehouden in het vervolg van onze berekening.

<sup>18</sup> Omdat we doorgaans maar over informatie beschikken tot 2 cijfers achter de komma, ronden we onze aantallen in onderstaande berekening eveneens af op 2 cijfers achter de komma, wat in dit geval honderdtallen zijn.

B. Bijlage: Uitwerking inschatting slachtoffers die een verblijfsvergunning kunnen aanvragen ('dark number')

- c. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, van 18-40 jaar met een westerse achtergrond; en
- d. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, van 40 jaar en ouder met een westerse achtergrond.

## Stap 2: Het berekenen van de prevalentie van huiselijk geweld in Nederland

91 De tweede stap om te komen tot een omvangschatting van de groep slachtoffers van huiselijk geweld in kwestie betreft het berekenen van de prevalentie van huiselijk geweld in Nederland. De Veiligheidsmonitor van het CBS, de meldingen van VT en het rapport van het WODC geven daartoe belangrijke aanknopingspunten. In Tabel 2 zijn alle ondernomen stappen uitgesplitst en zijn in de kolommen de verschillende uitkomsten per type bron weergegeven. Om herhaling te voorkomen zullen in deze bijlage enkel de stappen die vallen onder de WODC bron worden toegelicht.

Bron	Omschrijving getal	VM	VT	WODC
WODC- Omvang huiselijk geweld in Nederland (2009), tabel 9	Aantal slachtoffers van HG in 2015, leeftijd 15+ (VM)	26.500	45.550	149.425
	Aantal meldingen van HG in 2016, leeftijd 18+ (VT)			
	Aantal slachtoffers van HG van medio 2006-medio 2007, leeftijd 18+ (WODC)			
Statline, CBS	Aantal inwoners	14.073.660	13.562.539	12.752.453
	-in Nederland in 2015, 15+ (VM)			
	-in Nederland in 2016, 18+ (VT)			
	-in Nederland in 2006, 18+ (WODC)			
	Percentage slachtoffers van HG van de NL bevolking	0,2%	0,3%	1,2%
WODC- Omvang huiselijk geweld in Nederland (2009) tabel 9	Percentage vrouwelijke slachtoffers van HG 18+	-	-	64,4%
Statline, CBS	Aantal vrouwelijke 18+ inwoners 2006-2007	-	-	6.507.145
	Percentage vrouwelijke inwoners Nederland 18+ 2006	-	-	51,0%
	Kansverhouding voor vrouwen om slachtoffer te worden van HG tov Nederlandse populatie	1,56	1,51	1,26
	Kans op HG voor vrouwen	0,3%	0,5%	1,5%

Tabel 11. Berekening van prevalentie van huiselijk geweld uitgesplitst naar sekse

92 Op basis van het eerder genoemde WODC onderzoek wordt de omvang van de groep slachtoffers van huiselijk geweld ouder dan 18 jaar geschat op 149.425, wat overeenkomt met 1,2% van de Nederlandse bevolking. Let wel, dit betreft een percentage dat van toepassing is voor de *gemiddelde* Nederlander. Het percentage slachtoffers van huiselijk geweld kan echter nauwkeuriger worden bepaald wanneer rekening wordt gehouden met sekse, etnische achtergrond en leeftijd.

### *De prevalentie van huiselijk geweld, gecorrigeerd voor sekse*

93 Om rekening te kunnen houden met sekse in de prevalentie van huiselijk geweld, hebben we eerst onderzocht welk percentage van de slachtoffers van huiselijk geweld uit vrouwen bestaat. Uit Tabel 9 van het WODC rapport (2009) blijkt dat er 69.249 vrouwen zijn die slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld, en 18 jaar of ouder zijn. Dit aantal komt overeen met 64% van de slachtoffers van huiselijk geweld (zie Tabel 2). Uit cijfers van Statline (CBS) blijkt echter dat de Nederlandse bevolking slechts voor 51% uit vrouwen bestaat. Gezien hun aandeel in de bevolking, zijn vrouwen dus oververtegenwoordigd in het slachtofferschap van huiselijk geweld. Meer specifiek is de kansverhouding voor vrouwen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld ten opzichte van de Nederlandse populatie (het percentage vrouwen dat slachtoffer wordt van huiselijk geweld/het percentage vrouwen in de Nederlandse bevolking). Oftewel ( $64\%/51\%=1,26$ ). Tot slot hebben we deze kansverhouding vertaald naar een kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld door de kansverhouding voor vrouwen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld te vermenigvuldigen met de kans

voor de gemiddelde Nederlander om slachtoffer te worden van huiselijk geweld, oftewel  $1,26 \cdot 1,2\% = 1,5\%$ . Van alle Nederlandse vrouwen wordt dus 1,5% slachtoffer van huiselijk geweld.

<sup>94</sup> Wanneer we uitgaan van informatie van de Veiligheidsmonitor van het CBS, resulteert bovenstaande berekening in andere uitkomsten. Volgens de Veiligheidsmonitor worden jaarlijks 26.500 mensen slachtoffer van huiselijk geweld, wat overeenkomt met 0.2% van de Nederlandse bevolking. Daarnaast geeft de Veiligheidsmonitor eveneens relevante informatie over hoe huiselijk geweld verdeeld is over de beide seksen. Van alle geweldsdelicten gepleegd tegen vrouwen, blijkt dat 13,4% in de categorie 'huiselijk geweld' valt. Daarnaast blijkt uit dit rapport dat van alle geweldsdelicten gepleegd tegen mannen en vrouwen samen, 8,6% in de categorie 'huiselijk geweld' valt. Dit betekent dat vrouwen een verhoogde kans hebben om slachtoffer te worden van huiselijk geweld. De kansverhouding voor vrouwen ten opzichte van de kans voor mannen en vrouwen samen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld is dan gelijk aan  $13,4\%/8,6\% = 1,56$ . Wanneer we dit percentage vermenigvuldigen met de gemiddelde kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld, resulteert dit in een kans van 0,3%.

<sup>95</sup> Uitgaande van de gegevens van VT tot slot, blijkt dat jaarlijks 0,3% van de Nederlandse bevolking slachtoffer wordt van huiselijk geweld. Omdat de gegevens van VT geen aanvullende informatie geven over hoe dit percentage verschilt tussen mannen en vrouwen, hebben we ervoor gekozen een interpolatie te nemen tussen de schattingen op basis van het WODC en de veiligheidsmonitor, wat resulteert in een kansverhouding van 1,51. Wanneer we dit percentage vermenigvuldigen met de algemene kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld, resulteert dit in een kans van 0,5%.

#### *De prevalentie van huiselijk geweld, gecorrigeerd voor etniciteit*

<sup>96</sup> Afgezien van sekse, hebben wij ook gecorrigeerd voor etnische achtergrond in het bepalen van de kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld. Tabel 6 van het WODC rapport (2009), dat een beschrijving geeft van het aantal daders van huiselijk geweld, verdeeld naar etnische achtergrond, biedt daarvoor relevante aanknopingspunten. Bij gebrek aan informatie over de etnische achtergrond van *slachtoffers* van huiselijk geweld, is uitgegaan van de etnische achtergrond van *daders* van huiselijk geweld. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen slachtoffers van niet westerse komaf (1<sup>e</sup> generatie) en van westerse komaf (1<sup>e</sup> generatie).<sup>19 20</sup>

<sup>19</sup> Uit Tabel 6 van het WODC rapport (2009) blijkt dat van 13% van de daders de etnische achtergrond onbekend is. Ook hier vermoeden wij dat het vooral daders betreft die niet over geldige verblijfsdocumenten beschikken. Daders die in deze categorie vallen hebben wij daarom ook gerekend tot de categorie 'niet westerse allochtonen 1<sup>e</sup> generatie'.

<sup>20</sup> Onder westerse komaf zijn 1<sup>e</sup> generatie allochtonen gerekend die afkomstig zijn uit Europa of Amerika.

B. Bijlage: Uitwerking inschatting slachtoffers die een verblijfsvergunning kunnen aanvragen ('dark number')



Bron	Omschrijving getal	VM	VT	WODC
WODC- Omvang huiselijk geweld in Nederland (2009), Tabel 6	Aantal daders met een niet westerse achtergrond (1e generatie) (2006-2007) of herkomst onbekend, leeftijd 18+	-	-	36.751
	Aantal daders met een westerse achtergrond (1e generatie) (2006-2007)	-	-	3.182
	Schatting aantal daders 2006-2007 18+	-	-	98.790
	Aandeel daders van niet-westerse komaf (1e generatie) of met een onbekende herkomst van de totale daderpopulatie	-	-	37,2%
	Aandeel daders van westerse komaf van de totale daderpopulatie	-	-	3,2%
	Aandeel NL bevolking 18+ met een niet westerse achtergrond (1e generatie)	-	-	7,4%
	Aandeel NL bevolking 18 + met een westerse achtergrond (1e gen)	-	-	4,2%
	Kansverhouding voor niet-westerse allochtonen (1e generatie) om slachtoffer te worden van HG tov Nederlandse populatie	5,06	5,06	5,06
	Kansverhouding voor westerse allochtonen (1e generatie) om slachtoffer te worden van HG tov Nederlandse populatie	0,76	0,76	0,76
	Kans op HG voor niet-westerse allochtonen (1e generatie)	1,0%	1,7%	5,9%
	Kans op HG voor westerse allochtonen (1e generatie)	0,1%	0,3%	0,9%

Tabel 12. Berekening van prevalentie van huiselijk geweld uitgesplitst naar etniciteit.

97 Net als bij het corrigeren voor sekse, hebben we ook bij het corrigeren voor etniciteit eerst berekend welk aandeel daders van niet westerse en westerse komaf innemen van de totale daderpopulatie (zie Tabel 3).<sup>21</sup> Vervolgens hebben wij vergeleken welk aandeel niet westerse allochtonen (1<sup>e</sup> generatie) en westerse allochtonen (1<sup>e</sup> generatie) innemen in de Nederlandse bevolking ouder dan 18 jaar. Door die beide percentages op elkaar te delen is ook hier een kansverhouding te berekenen voor zowel niet westerse allochtonen (1<sup>e</sup> generatie) als westerse allochtonen (1<sup>e</sup> generatie). Vervolgens is deze kansverhouding vermenigvuldigd met de gemiddelde kans om slachtoffer te worden voor huiselijk geweld.

98 Merk op dat voor alle drie de bronnen dezelfde kansverhouding is gebruikt voor niet westerse (5.06) en westerse (0,76) allochtonen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld. Dit is gedaan omdat enkel het rapport van het WODC aanknopingspunten bood over hoe de prevalentie van huiselijk geweld verschilt naargelang etnische achtergrond. Omdat deze kansverhouding wordt vermenigvuldigd met de gemiddelde kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld, resulteert dit, afhankelijk van de bron, in een andere kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld voor niet westerse en westerse allochtonen (1<sup>e</sup> generatie).

#### *De prevalentie van huiselijk geweld, gecorrigeerd voor leeftijd*

99 Tot slot is op eenzelfde manier gecorrigeerd voor leeftijd. Omdat ook hier enkel het WODC rapport relevante informatie bood over de prevalentie van huiselijk geweld, verdeeld over verschillende leeftijdsgroepen, hebben we voor alle drie de scenario's dezelfde kansverhouding gebruikt (zie Tabel 4).

<sup>21</sup> Omdat onze berekening gericht is op huiselijk geweld onder *volwassenen*, hebben we daders jonger dan 18 jaar niet meegenomen in onze berekening.

Bron	Omschrijving getal	VM	VT	WODC
WODC- Omvang huiselijk geweld in Nederland (2009), tabel 9	Aantal slachtoffers van HG in het jaar medio 2006-medio 2007 (1 jaar) leeftijd 18+	-	-	149.425
WODC- Omvang huiselijk geweld in Nederland (2009), tabel 10	Aantal slachtoffers 18+ tot 40	-	-	90.751
	Percentage van slachtoffers 18+ tot 40	-	-	60,7%
WODC- Omvang huiselijk geweld in Nederland (2009), tabel 10	Aantal slachtoffers dat ouder is dan 40	-	-	58.673
	Percentage van slachtoffers dat ouder is dan 40	-	-	39,3%
<a href="http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&amp;PA=7461BEV&amp;D1=a&amp;D2=0&amp;D3=101-120&amp;D4=59,l&amp;HDR=T&amp;STB=G1,G3,G2&amp;VW=T">http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&amp;PA=7461BEV&amp;D1=a&amp;D2=0&amp;D3=101-120&amp;D4=59,l&amp;HDR=T&amp;STB=G1,G3,G2&amp;VW=T</a>	Aantal mensen van NL bevolking van 18 tot 40	-	-	4.783.709
	Percentage mensen van NL 18+ bevolking van 18 tot 40	-	-	37,5%
<a href="http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&amp;PA=7461BEV&amp;D1=a&amp;D2=0&amp;D3=101-120&amp;D4=59,l&amp;HDR=T&amp;STB=G1,G3,G2&amp;VW=T">http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&amp;PA=7461BEV&amp;D1=a&amp;D2=0&amp;D3=101-120&amp;D4=59,l&amp;HDR=T&amp;STB=G1,G3,G2&amp;VW=T</a>	Aantal mensen van NL bevolking dat ouder is dan 40	-	-	7.968.744
	Percentage mensen van NL 18+ bevolking dat ouder is dan 40	-	-	62,5%
	Totaal aantal inwoners NL in 2006 18+	-	-	12.752.453
	Kans verhouding voor 18 tot 40- om slachtoffer te worden van HG	1,62	1,62	1,62
	Kans verhouding voor 40+ om slachtoffer te worden van HG	0,63	0,63	0,63
	Kans op HG vertaald naar 18 tot 40-	0,3%	0,5%	1,9%
	Kans op HG vertaald naar 40+	0,1%	0,2%	0,7%

Tabel 13. Berekening van prevalentie van huiselijk geweld uitgesplitst naar leeftijd

### Corrigeren voor sekse, etniciteit en leeftijd gecombineerd

100 Tot slot zijn de correcties voor sekse, etniciteit en leeftijd met elkaar geïntegreerd. In Tabel 5 is een overzicht gegeven van deze berekening. In de eerste 6 rijen wordt de kans berekend om slachtoffer te worden van huiselijk geweld voor *niet westerse* vrouwen, van zowel 18-40 als 40 jaar en ouder. In rij 7 t/m 12 wordt de kans op huiselijk geweld berekend voor *westerse* vrouwen, van zowel 18-40 als 40 jaar en ouder. Ter illustratie zullen wij kort toelichten hoe de kans op huiselijk geweld is berekend voor de eerstgenoemde groep.

101 In rij 1 wordt de kansverhouding weergegeven voor *niet westerse* allochtonen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld (dit betreft een herhaling welke hier voor de volledigheid opnieuw is weergegeven). Vervolgens wordt de kansverhouding berekend voor niet westerse allochtonen van 18-40 jaar om slachtoffer te worden van huiselijk geweld. Daartoe wordt de kansverhouding voor niet westerse allochtonen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld vermenigvuldigd met de kansverhouding voor mensen van 18-40 jaar om slachtoffer te worden van huiselijk geweld. Eenzelfde kansverhouding wordt voorts berekend voor personen van 40 jaar en ouder. In rij 4 wordt vervolgens de kansverhouding voor vrouwen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld opnieuw weergegeven (ook dit betreft een herhaling welke hier voor de volledigheid opnieuw is weergegeven). Vervolgens wordt de kansverhouding voor vrouwen om slachtoffer te worden van huiselijk geweld vermenigvuldigd met de kansverhouding voor niet westerse allochtonen van 18-40 jaar en van 40 jaar en ouder. Tot slot wordt de kansverhouding voor niet westerse vrouwen van 18-40 jaar vermenigvuldigd met de gemiddelde kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld, wat resulteert in een kans van 12,1% om slachtoffer te worden van huiselijk geweld voor niet westerse vrouwen van 18-40 jaar, en een kans van 4,7% voor niet westerse vrouwen van 40 jaar en ouder. Tot slot worden alle bovenstaande stappen opnieuw uitgevoerd om de kans op huiselijk geweld te berekenen voor *westerse* vrouwen van 18-40 jaar en 40 jaar en ouder.

Bron	Omschrijving getal	VM	VT	WODC
	Kansverhouding voor niet-westerse allochtonen (1e generatie) om slachtoffer te worden van HG tov Nederlandse populatie, leeftijd 18+	-	-	5,06
	Kansverhouding voor niet-westerse allochtonen van 18 tot 40- op slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	-	-	8,19
	Kansverhouding voor niet-westerse allochtonen van 40+ op slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	-	-	3,18
	Kansverhouding voor vrouwen om slachtoffers te worden van HG (tov gemiddeld)	-	-	1,26
	Kansverhouding voor vrouwelijke niet-westerse allochtonen van 18 tot 40- om slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	12,76	12,39	10,34
	Kansverhouding voor vrouwelijke niet-westerse allochtonen van 40+ om slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	4,95	4,81	4,01
	Kans voor vrouwelijke niet-westerse allochtonen van 18-40 om slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	2,4%	4,2%	12,1%
	Kans voor vrouwelijke niet-westerse allochtonen van 40+ om slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	0,9%	1,6%	4,7%
	Kansverhouding voor westerse allochtonen (1e generatie) om slachtoffer te worden van HG tov Nederlandse populatie	-	-	0,76
	Kansverhouding voor westerse allochtonen van 18 tot 40- op slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	-	-	1,23
	Kansverhouding voor westerse allochtonen van 40+ op slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	-	-	0,48
	Kansverhouding voor vrouwen om slachtoffers te worden van HG (tov gemiddeld)	-	-	1,26
	Kansverhouding voor vrouwelijke westerse allochtonen van 18 tot 40- om slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	1,91	1,86	1,55
	Kansverhouding voor vrouwelijke westerse allochtonen van 40+ om slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	0,74	0,72	0,60
	Kans voor vrouwelijke westerse allochtonen van 18-40 om slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	0,4%	0,6%	1,8%
	Kans voor vrouwelijke westerse allochtonen van 40+ om slachtoffer te worden van HG (tov NL populatie algemeen)	0,1%	0,2%	0,7%

Tabel 14. Berekening van prevalentie van huiselijk geweld uitgesplitst naar sekse, etniciteit en leeftijd gecombineerd

### Stap 3: Het berekenen van het aantal slachtoffers van huiselijk geweld zonder eerdere verblijfsstatus

102 De laatste stap in het berekenen van het aantal slachtoffers in kwestie, is om wat berekend is in stap 1, te vermenigvuldigen met de kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld uit stap 2. Omdat de kans op huiselijk geweld verschilt naar gelang sekse, etnische achtergrond en leeftijd, onderscheiden we opnieuw vier groepen: 1. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, van 18-40 jaar met een niet westerse achtergrond, 2. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, van 40 jaar en ouder met een niet westerse achtergrond, 3. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, van 18-40 jaar met een westerse achtergrond, en 4. Vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, van 40 jaar en ouder met een westerse achtergrond (zie Tabel 6).

	VM		VT		WODC	
	Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens	Ondergrens	Bovengrens
Aantal slachtoffers HG zonder eerdere verblijfstitel - vrouwen 18-40 niet westers	60	140	110	230	320	670
Aantal slachtoffers HG zonder eerdere verblijfstitel - vrouwen 40+ niet westers	0	20	10	40	40	90
Aantal slachtoffers HG zonder eerdere verblijfstitel - vrouwen 18-40 westers	0	10	0	20	10	50
Aantal slachtoffers HG zonder eerdere verblijfstitel - vrouwen 40+ westers	0	10	0	10	0	10
<b>Totaal</b>	<b>70</b>	<b>160</b>	<b>130</b>	<b>280</b>	<b>380</b>	<b>800</b>

Tabel 15. Schatting van het aantal slachtoffers in kwestie, uitgesplitst naar niet-westerse en westerse allochtonen, van 18-40 jaar en 40 jaar en ouder

103 Uitgaande van de WODC bron bedraagt de kans om slachtoffer te worden van huiselijk geweld voor de groep vrouwen van 18-40 jaar met een niet westerse achtergrond 12,1%. Wanneer we dit percentage vermenigvuldigen met de ondergrens van het aantal mensen zonder eerdere verblijfsstatus wat zich in deze categorie bevindt, resulteert dit in  $2.647 * 0,1211 \approx 320$ . De ondergrens van het aantal vrouwen zonder eerdere verblijfsstatus met een niet westerse achtergrond in de leeftijd van 40+ daarentegen is  $909 * 0,0470 \approx 40$ . Voor westerse vrouwen in de leeftijd van 18-40 jaar resulteert dit in 10 als ondergrens en voor westerse vrouwen in de leeftijd van 40 jaar en ouder zijn dit 0 slachtoffers als ondergrens. Omdat we bij deze berekening zijn uitgegaan van de cijfers afkomstig uit het WODC rapport zijn de onder- en de bovengrens van iedere subgroep het hoogst wanneer we uitgaan van deze bron. Uitgaande van de cijfers van de Veiligheidsmonitor en VT komen hier vanzelfsprekend andere aantallen uit. Deze zijn eveneens per subgroep weergegeven in Tabel 5.

104 Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat de drie scenario's, die zijn gebaseerd op respectievelijk de Veiligheidsmonitor, VT en het WODC, moeten worden beschouwd als aparte scenario's. Dit betekent dat het werkelijke aantal slachtoffers in kwestie niet tussen de ondergrens van de Veiligheidsmonitor en de bovengrens van het WODC ligt, maar dat de drie scenario's als aparte scenario's moeten worden beschouwd.