

Ernstig bedreigde vrouwen in de vrouwenopvang

Onderzoek naar veiligheidsrisico's en de mogelijkheden van onderduikadressen

Dr. Katinka Lünemann
Drs. Suzanne Tan
Drs. Sandra ter Woerds

Februari 2006

Verwey-Jonker Instituut i.o.v. Federatie Opvang

Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Diversiteit aan opvang voorzieningen	8
1.2 Onderzoeksverantwoording	9
2 Knelpunten bij het waarborgen van veiligheid van ernstig bedreigde vrouwen in de vrouwen-opvang	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Veiligheidsbeleid in de vrouwenopvang	14
2.3 Vier groepen ernstig bedreigde vrouwen	16
2.4 Knelpunten bij het waarborgen van veiligheid	22
2.5 Tot slot	42
3 Onderduikadressen: een noodzakelijk kwaad?	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Beschrijving van bestaande onderduikadressen	44
3.3 Knelpunten	53
3.4 Conclusie: onderduikadressen als mogelijkheid bij levensbedreigende situaties	55
4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	57
4.1 Inleiding	57
4.2 Onderzoeksbevindingen	57
4.3 Aanbevelingen	61
5 Literatuur	65

Bijlage 1: Resultaten enquête veiligheids-maatregelen	67
Bijlage 2: Notitie eenduidige definitie diverse typen adressen	71
Bijlage 3: Maatregelen om onderduikadres geheim te houden	75
Bijlage 4: Verzamellijst van organisaties waar de cliënten geregistreerd kunnen zijn	79
Bijlage 5: Leden van begeleidings- commissie	84
Bijlage 6: Reactie Vrouwenopvang op het onderzoek	85

Voorwoord

Het aantal gevallen van ernstig bedreigde vrouwen in de vrouwenopvang neemt toe. Het gaat hierbij om zowel huiselijk geweld als eengerelateerd geweld. In de afgelopen jaren zijn verschillende cliënten van de vrouwenopvang door dit geweld om het leven gekomen.

De Federatie Opvang wil werk maken van de veiligheid van vrouwen in de opvang. Als onderdeel van het project 'Drempels Weg' (2004 - 2007) loopt een traject - grotendeels door VWS gefinancierd - om de veiligheidsrisico's terug te dringen. Hierin past het verzoek van de Federatie Opvang aan het Verwey-Jonker Instituut om een vooronderzoek te doen naar veiligheid en veiligheidsrisico's. De studie richt zich op *ernstig bedreigde vrouwen* en niet uitsluitend op slachtoffers van eerwraak of eengerelateerd geweld. Het vooronderzoek heeft als doel door beter inzicht te komen tot een onderbouwde visie op veiligheid van de sector en tot inzet van adequate maatregelen en acties.

Het onderzoek biedt goede aangrijpingspunten voor de verdere concretisering van acties om de veiligheid voor bedreigde vrouwen te vergroten. Inmiddels heeft het Verwey-Jonker Instituut een risicoscreeninginstrument ontwikkeld, waardoor er een redelijk objectieveerbare methode is ontstaan voor het inschatten van risico's

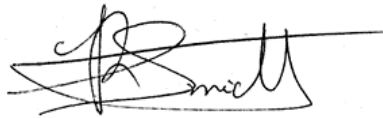
‘aan de voordeur’ van de vrouwenopvang. De instellingen zijn momenteel doende dit instrument te implementeren.

Het onderzoek geeft ook het belang aan van een gedifferentieerde aanpak. Ernstig bedreigde vrouwen vragen om vergaande veiligheidsmaatregelen die echter niet voor een gehele voorziening kunnen worden getroffen. Ze kunnen zelfs strijdig zijn met de belangen van andere vrouwen in de instelling.

De Federatie Opvang is het eens met een van de aanbevelingen van de onderzoekers, dat onderduikadressen of *safe houses* tijdelijk een veilige aanvulling kunnen zijn op het bestaande aanbod. Het is voor vrouwen echter moeilijk en belastend om langere tijd in afzondering te verblijven. De ‘onderduiksituatie’ van Tweede Kamerlid Hirsi Ali heeft dat duidelijk gemaakt, terwijl zij beschikte over méér mogelijkheden dan de meeste vrouwen in zo’n situatie. Dergelijke adressen zijn dan ook uiterst beperkt bruikbaar; niet voor iedereen en niet langer dan enkele maanden.

Voor het opstellen van een landelijk veiligheidsbeleid is uiteindelijk meer nodig. De Federatie Opvang zal, samen met de landelijke organisaties van ketenpartners, voortgaan op de ingeslagen weg om de veiligheid van ernstig bedreigde vrouwen te waarborgen. Dit rapport biedt hiervoor een zeer bruikbare aanzet.

Mw. drs. I.R. Smidt
Directeur Federatie Opvang

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'I.R. Smidt', with a long horizontal line extending to the right.

1 Inleiding

De vrouwenopvang is ontstaan om vrouwen die slachtoffer zijn geworden van geweld door hun partner, een toevluchtsoord te bieden. Het is een hulp om de geweldsspiraal te doorbreken. Opvang en *empowerment* zijn lange tijd sleutelbegrippen geweest in het werken met deze doelgroep. Het bieden van een veilig onderkomen hoort daar vanzelfsprekend bij. De laatste jaren is het onderwerp 'veiligheid' prominenter op de agenda komen te staan. Professionals in de sector vertellen dat steeds meer cliënten ernstig worden bedreigd. Deze cliënten hebben een absoluut veilige plek nodig. Medewerkers hebben de indruk dat de ernst van het geweld met de instroom van allochtone vrouwen is toegenomen.¹ Het geweld kan samenhangen met de etnische achtergrond van de vrouwen, zoals in het geval van eerwraak en eengerelateerd geweld. Bij een reeks incidenten in de afgelopen tien jaar zijn cliënten van de vrouwenopvang door geweld om het leven gekomen. Daardoor is de vraag gerezen welke aanvullende veiligheidsmaatregelen nodig zijn in de vrouwenopvang.

¹ De cliëntèle van de vrouwenopvang is door migratie en mondialisering gemêleerder geworden: meer dan de helft van de cliëntèle is van allochtone afkomst. In 2001 was 59% van de vrouwen die instroomden, allochtoon. (Wolff, Greshof en Jager 2003, p. 86)

1.1 Diversiteit aan opvang voorzieningen

De vraag naar veiligheid in de vrouwenopvang moet worden beschouwd tegen de achtergrond van een grote diversiteit aan opvangvoorzieningen. Er zijn vormen met een meer open karakter, met de nadruk op opvang en hulpverlening. Daarnaast zijn er voorzieningen met een meer gesloten karakter, die een hoge graad van geheimhouding nastreven. De nieuwste vorm van vrouwenopvang betreft een *safe house* ofwel onderduikadres². Bovendien bestaat er de kortdurende crisisopvang voor mishandelde vrouwen of projecten voor begeleid wonen die vrouwen hulp bieden bij het opbouwen van een zelfstandig bestaan.

Voor de verschillende gradaties in openheid circuleren drie verschillende termen: geheim adres, anoniem adres en veilig adres. Sinds kort is er eveneens het onderduikadres of *safe house*. Voor deze termen bestaan geen eenduidige definities. In een notitie doet de vrouwenopvang het voorstel om tot een gezamenlijke definitie te komen van veilige en anonieme adressen (zie bijlage 2). De term '*anoniem adres*' lijkt overeen te komen met '*geheim adres*'. Dat is een adres dat bij zo min mogelijk mensen en instanties bekend is zodat de cliënte niet traceerbaar is; een adres dat niet bekend is bij derden. Daarnaast spreekt de notitie over een '*veilig adres*'. Deze instellingen zijn bekend in de omgeving van de vrouw; mensen van buiten, vrienden, familie en hulpverleners hebben de mogelijkheid op bezoek te komen. De mate van openheid in deze vorm van opvang verschilt per adres.

Het veelzijdige karakter van de opvang sluit aan bij de behoefte van de cliënten van de vrouwenopvang. Sommigen zoeken een (zeer) veilige plek, terwijl anderen vooral behoefte hebben aan rust en een time-out buitenshuis.

De voorzieningen voor vrouwenopvang zijn regionaal vanuit diverse instellingen ontstaan en hebben geen centrale aansturing. De vrouwenopvang heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld van een op zich zelf staande opvangvoorziening voor vrouwen en kinderen naar een brede opvang en ondersteuningsvoorziening. Nu is deze opvang een onderdeel van het netwerk

² In Hoofdstuk 3 beschrijven we wat een *safe house* of onderduikadres precies is.

rond geweld thuis. De organisatie werkt steeds vaker samen en kent een betere afstemming met de zogenoemde ketenpartners in de regio: politie, openbaar ministerie en hulpverlenende organisaties.

In totaal zijn er 35 centrumgemeenten voor de vrouwenopvang. Deze gemeenten zijn financieel verantwoordelijk voor de vrouwenopvang in hun regio (Ministerie van Justitie, 2002). Het overgrote deel van de vrouwenopvangvoorzieningen is aangesloten bij de koepelorganisatie Federatie Opvang. Daarnaast bestaat er nog een klein aantal (particuliere) initiatieven dat niet bij de federatie is aangesloten.

1.2 Onderzoeksverantwoording

1.2.1 Achtergrond van het onderzoek

De afgelopen tien jaar vonden diverse ‘eermoorden’ plaats. Dat was aanleiding voor het ministerie van VWS de Federatie Opvang te verzoeken een projectvoorstel in te dienen, met als doel veiligheidsrisico’s in de vrouwenopvang door eerwraak terug te dringen. Het maakt onderdeel uit van een langer lopend project (2004-2007). Daarin moeten enkele met elkaar samenhangende activiteiten de toegankelijkheid van en doorstroom binnen de vrouwenopvang verbeteren. Een andere aanleiding voor het project was een onderzoek door het Trimbos Instituut naar de instroom in de vrouwenopvang (Wolf et al., 2003).

De Federatie Opvang heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd een vooronderzoek te verrichten naar veiligheid en veiligheidsrisico’s in de vrouwenopvang. In gezamenlijk overleg hebben het instituut en de Federatie Opvang besloten de vraag over veiligheidsrisico’s door eerwraak, te verbreden naar veiligheidsrisico’s in het algemeen. De focus is daarbij gericht op de zeer ernstig bedreigde vrouwen. Onder hen bevinden zich met eerwraak en eengerelateerd geweld bedreigde vrouwen. Tegelijkertijd gaat het onderzoek in op het verzoek van het ministerie de mogelijkheden van *safe houses* (ofwel onderduik-

adressen) als oplossing voor veiligheidsproblemen nader te verkennen.

Het doel van dit onderzoek is om de vrouwenopvang bouwstenen te bieden voor de ontwikkeling van landelijk veiligheidsbeleid. Het onderzoek moet de discussie hierover van materiaal voorzien en knelpunten en dilemma's boven tafel krijgen. Het geeft geen beschrijving van de diverse maatregelen en activiteiten die de laatste jaren zijn ontwikkeld.

Het voorgaande leidt tot de volgende vier onderzoeksvragen:

- Hoe ontstaat onveiligheid?
- Welke gradaties van onveiligheid zijn er?
- Wat zijn de voornaamste problemen bij het waarborgen van veiligheid?
- Kunnen onderduikadressen een oplossing zijn voor het waarborgen van veiligheid voor een groep ernstig bedreigde vrouwen en zo ja, onder welke voorwaarden?

1.2.2 Onderzoeksaanpak

Om inzicht te krijgen in de veiligheidsproblematiek binnen de vrouwenopvang heeft het Verwey-Jonker Instituut diverse onderzoeksactiviteiten ontplooid, namelijk een enquête, het houden van interviews en een groepsgesprek, documentanalyse en een casusonderzoek.

Enquête

Er is een korte inventariserende enquête per e-mail gehouden onder de 42 bij de Federatie Opvang aangesloten instellingen voor vrouwenopvang. Het doel van deze enquête was om inzicht te krijgen in de stand van zaken rond een veiligheidsbeleid in de diverse instellingen.

Interviews

Er zijn gesprekken gevoerd met een aantal medewerkers van drie opvangvoorzieningen. Onderwerp was de informatie over de veiligheid binnen de voorziening, en meer specifiek de verschillende cases ernstig bedreigend geweld. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met drie deskundigen uit de vrouwenop-

vang. Er is gesproken over de voor- en nadelen van de nieuwste vorm van opvang voor ernstig bedreigde vrouwen, de zogenaamde onderduikadressen of safe houses. Bovendien is een accenthouder huiselijk geweld bij de politie geïnterviewd over de rol van de politie bij safe houses.

Documentanalyse

Er zijn verschillende documenten bestudeerd, waaronder interne beleidsstukken en dossiers.

Casusonderzoek

Er is een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de diverse vormen van onveiligheid. Er zijn negen concrete casus van ernstig bedreigde vrouwen bestudeerd bij drie verschillende opvangvoorzieningen: drie casus per instelling³. Het onderzoek betreft de veiligheid van zowel de cliënte zelf als van haar medebewoners en de hulpverleners. Binnen dit casusonderzoek zijn cliëntdossiers bestudeerd en aanvullende interviews met de betrokken hulpverleners gehouden.

De Federatie Opvang heeft in 2005 geïnventariseerd hoeveel gevallen van zeer ernstig bedreigend geweld voorkomen in de voorzieningen van de vrouwenopvang (Gortworst, 2005). Op basis van deze inventarisatie is in overleg met de Federatie Opvang besloten om de voornaamste problemen te clusteren en het onderzoek toe te spitsen op vier soorten 'settings' waarbij sprake is van zeer ernstig geweld. Dit zijn situaties waarin sprake is van:

- 1) zeer ernstige belaging;
- 2) eengerelateerd geweld;
- 3) prostitutie en mensenhandel ;
- 4) een crimineel circuit.

Voorts is er voor gekozen om de casus zoveel mogelijk te laten variëren. De indicatoren waren onder meer vrouwen mét en zonder kinderen, een bepaalde spreiding over het land, allochtone en autochtone vrouwen, en wel of geen betrokkenheid van

³ Het casusonderzoek is uitgevoerd bij Saadet Rotterdam, Vrouwenopvang Utrecht en Vrouwenopvang Overijssel.

de politie. In overleg met de instellingen zijn op grond van voorgaande criteria per instelling drie concrete casus gezocht.

Met deze verschillende onderzoeksactiviteiten is informatie verkregen over veel voorkomende veiligheidsproblemen en de activiteiten die instellingen ontplooiën om de veiligheid te vergroten.

Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft eerst de uitkomsten van de enquête naar de stand van zaken in de vrouwenopvang rond veiligheidsbeleid. Vervolgens wordt nader ingegaan op de voornaamste knelpunten rond de veiligheid van vrouwen in de vrouwenopvang. Deze knelpunten zijn geclusterd rond vier cruciale thema's betreffende onveiligheid die uit de casus naar voren komen. Per thema komen knelpunten en dilemma's naar voren in dagelijkse praktijk van de vrouwenopvang en waar oplossingen voor gevonden moeten worden. Hoofdstuk 3 gaat over de mogelijkheden en onmogelijkheden van anonieme opvang door safe houses ofwel onderduikadressen. In hoofdstuk 4 ten slotte staan conclusies en bouwstenen voor een door de sector te ontwikkelen veiligheidsbeleid. Om de discussie te prikkelen poneren we voor elk dilemma een stelling.

2 Knelpunten bij het waarborgen van veiligheid van ernstig bedreigde vrouwen in de vrouwenopvang

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de veiligheid van een specifieke categorie vrouwen die in de vrouwenopvang verblijft, namelijk de zeer ernstig bedreigde vrouwen. De vraag die centraal staat is: hoe veilig is de vrouwenopvang voor deze vrouwen? Wat zijn de knelpunten bij het bieden van een zo groot mogelijke veiligheid aan deze specifieke groep vrouwen? Uit het casusonderzoek komen vier cruciale thema's met betrekking tot (on)veiligheid in de vrouwenopvang naar voren.

Dit zijn:

- het inschatten van veiligheidsrisico's;
- het spanningsveld tussen hulpverleners en veiligheid bieden;
- de vrouwenopvang en ketenpartners;
- het waarborgen van anonimiteit.

Het hoofdstuk is opgebouwd rond deze vier thema's. Voor we hierop ingaan, volgt een beschrijving van de resultaten van de enquête naar het veiligheidsbeleid in de vrouwenopvang (§ 2.2)

en geven we een beschrijving van de vier groepen ernstig bedreigde vrouwen (§ 2.3).

2.2 Veiligheidsbeleid in de vrouwenopvang

Een korte enquête onder de 42 bij de Federatie Opvang⁴ aangesloten voorzieningen medio 2005 leert dat van de dertig instellingen die gereageerd hebben, er 24 een *veiligheidsbeleid* hebben. Bij dertien daarvan staat dit beleid op papier of wordt daaraan gewerkt. Bij de overige instellingen is het beleid niet schriftelijk vastgelegd. Vier instellingen hebben helemaal geen veiligheidsbeleid, en twee anderen zijn daar recentelijk mee begonnen. Dit betekent echter niet dat er geen *veiligheidsmaatregelen* worden genomen. Met de veiligheid van de vrouwenopvang doelt men doorgaans op drie soorten veiligheid: de veiligheid van cliënten, de veiligheid van medewerkers, en de veiligheid van het gebouw. Wat de veiligheid van de cliënten betreft, gaan de instellingen onveilige situaties vooral tegen door het stellen van huisregels. Zo mogen vrouwen bij opvangvoorzieningen met een geheim adres geen bezoek ontvangen. Ze mogen de eerste paar dagen na aankomst niet naar buiten of niet bellen zonder toezicht. Met dergelijke maatregelen probeert de opvang de anonimiteit van het adres te bewaren en de vrouwen te behoeden dat ze hun eigen veiligheid en die van andere cliënten en medewerkers in gevaar brengen. Bij een aantal instellingen is sprake van standaardafspraken tussen medewerkers om de veiligheid van de hulpverleners te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat een medewerkster die het pand verlaat altijd een mobiele telefoon bij zich heeft. Wat betreft de veiligheid van het gebouw hebben de opvangvoorzieningen de laatste jaren zeker verbeteringen aangebracht. Een aantal opvangvoorzieningen heeft de toegang tot het pand bemoeilijkt waardoor ongewenste gasten niet zomaar naar binnen kunnen lopen. Denk daarbij aan dubbele toegangs-

⁴ Omdat een overzicht van veiligheidsmaatregelen in de diverse opvangvoorzieningen ontbreekt, heeft het Verwey-Jonker Instituut medio 2005 een kleine emailenquête onder de 42 bij de Federatie aangesloten voorzieningen uitgezet. Hierop hebben dertig instellingen gereageerd. De uitkomst van deze enquête is weergegeven in bijlage 1.

deuren (daardoor ontstaat een sluis), bewakingscamera's of het instellen van een nachtportier. Sommige instellingen hebben een politiekeurmerk voor een goed beveiligd gebouw. In andere gevallen bestaan er vaste afspraken tussen de lokale politie en de opvangvoorziening over wat te doen in geval van nood. Een alarmknop of directe telefoonlijn kan daar onderdeel van zijn. De meerderheid van de instellingen werkt dus aan het verbeteren van de veiligheid, maar dit is nog niet overal omgezet in veiligheidsbeleid op papier.

Een van de moeilijkste maar ook belangrijkste elementen in het vergroten van de veiligheid, is het juist taxeren van veiligheidsrisico's. In het geval van partnergeweld is sprake van een relatief overzichtelijke situatie. De hulpverleners hebben voldoende expertise in huis om een inschatting te maken van de veiligheidssituatie van de cliënt en haar eventuele kinderen. Maar zodra het gaat om bijvoorbeeld eerwraak, gedwongen uithuwelijking of mensenhandel, is het veel lastiger om veiligheidsrisico's goed in te schatten. Hulpverleners moeten niet alleen het gedrag van één (ex)partner taxeren, maar dat van een hele familie of een criminele organisatie. Deze netwerken hebben hun eigen dynamiek, en reiken vaak over de landsgrenzen heen. Medewerkers in de vrouwenopvang zijn opgeleid om hulp te verlenen. Ze zijn doorgaans niet getraind in het inschatten van en omgaan met complexe veiligheidskwesties. Toch is dit tegenwoordig steeds meer een wezenlijk onderdeel van het werk. Uit de enquête blijkt dat vijf van de dertig instellingen instrumenten gebruiken zoals een veiligheidsmeter of veiligheidsscan, om de veiligheidssituatie van hun cliënt te beoordelen.

Voor de groep vrouwen waar dit rapport over gaat is het noodzakelijk dat de veiligheid in de vrouwenopvang verbetert door verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen. Tegelijkertijd is er nog steeds een grote groep vrouwen voor wie absolute veiligheid geen vereiste is. De verschillende opvangvoorzieningen komen tegemoet aan de behoeften van vrouwen. Vrouwen die vooral een time-out of hulp nodig hebben, zijn gebaat met een open vorm van opvang. Ernstig bedreigde

vrouwen kan alleen veiligheid geboden door een vorm van opvang in afzondering op een anonieme locatie, waar geen bezoek mogelijk is. Om de doorstroom binnen de sector te bevorderen streeft de opvang naar diversiteit in het opvangaanbod. Recentelijk heeft de vrouwenopvang Alkmaar bijvoorbeeld de mogelijkheden voor een open opvangvoorziening op een bekende locatie verkend.

2.3 Vier groepen ernstig bedreigde vrouwen

De vier groepen vrouwen waar dit onderzoek over gaat, zijn vrouwen die te maken hebben met zeer ernstige belaging, eerge relateerd geweld, betrokkenheid van een crimineel circuit, of prostitutie en mensenhandel. Naast de overeenkomsten zijn er verschillen tussen deze groepen. De aard van de problematiek vraagt soms om een andere aanpak. Om de vier genoemde groepen te verduidelijken volgt hierna een beschrijving van deze ernstig bedreigde vrouwen.

2.3.1 Zeer ernstige belaging (ex-partners met psychiatrische stoornis)

Alle vrouwen die de vrouwenopvang nodig hebben ontvluchten een gewelddadige thuissituatie. Het gaat daarbij om geweld of dreiging met geweld door hun (ex-)partners, en bij meisjes om geweld door ouders of verzorgers. In het geval van zeer ernstig bedreigde vrouwen laat de bedreiger de vrouw in de opvang nog steeds niet met rust. Bij zeer ernstige belaging is er vaak meer aan de hand dan alleen een gewelddadige relatie. Vaak is sprake van psychiatrische problematiek bij de partner en/of drankmisbruik of druggebruik. De pleger is dikwijls onberekenbaar en extreem in het gedrag, waardoor het eigenlijk niet mogelijk is om op de gangbare manier te proberen de relatie te normaliseren. Hij probeert haar actief op te sporen en er is reden om aan te nemen dat hij haar iets aan zal doen als hij haar gevonden heeft. De vrouwenopvang beschouwt dit type pleger al langer als een risicoveroorzakende groep. De casus van Heleen is een goed voorbeeld van zeer ernstige belaging:

De ex-partner van Heleen gebruikt en dealt drugs en is volgens haar psychisch 'niet in orde' en volledig door haar geobsedeerd. Ze hebben ongeveer twee jaar een relatie waarbij Heleen psychisch en fysiek mishandeld en bedreigd wordt. Ze moet haar geld afstaan voor zijn druggebruik. Heleen doet meerdere aangiftes tegen hem. Hij accepteert niet dat ze de relatie verbreekt. Ze gaat voor hem op de vlucht en verblijft in de vrouwenopvang. Omdat hij haar familie bedreigt gaat ze toch naar hem terug. Later verbreekt ze de relatie opnieuw en vertrekt naar een opvanghuis aan de andere kant van het land. Met haar familie spreekt ze af dat ze zullen doen alsof ze ruzie hebben en geen contact meer met elkaar hebben. Toch weet hij haar adres te achterhalen en stuurt haar dreigbrieven. De ex-vriend van Heleen blijkt een bekende van de politie. De politie beschrijft de man als zeer gevaarlijk en onberekenbaar.

2.3.2 Eergerelateerd geweld

Eerwraak is het doden met het doel de eer te zuiveren (Van Eck, 2005). In verschillende landen rond de Middellandse Zee en het Midden Oosten is de dichotomie eerschaamte een onderdeel van de cultuur. In deze optiek beschikt een vrouw over schaamte, en door kuis gedrag kan zij de schaamte van haarzelf - en daarmee die van haar familie - bewaren. Mannen bezitten eer, en kunnen in hun eer aangetast worden door hun eigen gedrag of het gedrag van hun familieleden. Geschonden eer kan betrekking hebben op diverse zaken. Zo kan het niet kunnen onderhouden van een gezin eerverlies betekenen voor een man. Hij kan zijn eer dan alleen herstellen door bijvoorbeeld werk te vinden waarmee hij zijn gezin wel kan onderhouden. Een andere vorm van aantasting van de eer betreft het gebrek aan schaamte van de vrouwelijke gezinsleden van een man: onkuis gedrag van een echtgenote, dochter of zuster heeft directe gevolgen voor de eer van een man. Een man is dan voor zijn eer afhankelijk van de vrouwelijke leden van de huishouding waartoe hij behoort. Mannen dienen daarom te waken over de schaamte van deze vrouwen. Er zijn diverse mechanismen in de cultuur die dreigende eerschending kunnen afwenden (verstoting, schaking,

compensatie, alsnog huwen). Alleen in het uiterste geval 'moet' de man zijn eer redden door de vrouw die zijn eer aantastte, te doden. Dit is dan eerwraak.

In sommige islamitische landen en delen van Turkije komt eerwraak nog voor. In de meeste landen is eerwraak verboden en worden daders berecht. Eerwraak is een uitzondering en geen geaccepteerde vorm van vergelding. De familie of omgeving zal veelal zoveel mogelijk proberen om de situatie binnen de eigen kring op te lossen. De situatie verergert doorgaans zodra de geschonden eer in grotere sociale kring bekend is geraakt en de sociale druk om de eer te zuiveren wordt opgevoerd in Nederland wijst eerwraak af. Een aantal incidenten laat echter zien dat eerwraak - zij het sporadisch - ook in Nederland voorkomt. In het geval van geweld in huiselijke kring speelt het mogelijke verlies van eer bij bepaalde groepen wel een rol. Het wordt dan aangegrepen als legitimatie voor het 'kort houden' van dochters en echtgenotes. In deze rapportage gebruiken we de term '(dreiging met) eerdergerelateerd geweld' en niet 'eerwraak'. Wij volgen de ministeries van Justitie en Vreemdelingenzaken en Integratie die de volgende definitie hanteren: *"Eerdergerelateerd geweld is elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken"*. (Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie 2005)

In Turkije wordt dat deel van de eer dat door vrouwen geschonden kan worden door (vermeend) onzedelijk gedrag 'namus' genoemd (Van Eck, 2004). Nauta (2004) maakt een onderscheid in drie gradaties van namusschending. Bij de eerste gradatie is er geen seksuele relatie buiten het huwelijk en dreigt dit ook niet onmiddellijk. Te denken valt aan een verbale aanval op de namus zoals belediging en roddel. Bij de tweede gradatie bestaat een kans op een seksuele relatie buiten het huwelijk. Bij de derde gradatie is sprake van een seksuele relatie buiten het huwelijk. De gradatie van de eerschending geeft geen goede indicatie voor de mogelijke dreiging voor de vrouw in kwestie.

De schending van een 'lagere orde' kan grote consequenties hebben, terwijl in een ander geval een grotere schending zonder geweld wordt opgelost. De kans bestaat dat een eermoord wordt gepleegd, zonder dat er veel in het werk is gesteld om de eer op een andere manier te zuiveren. Nauta (2004) noemt dit voorbarige eermoord en schrijft deze vorm mede toe aan de persoonlijkheid van de dader.

De vrouwenopvang heeft ook deze ervaring met de aard van de bedreiging: in enkele van de eermoorden die in Nederland plaatsvonden leek de dreiging niet zo ernstig, terwijl in andere situaties zwaardere bedreigingen toch zijn afgewend. Dit betekent dat het bij dreiging met eerdergerelateerd geweld bijzonder lastig is om de risico's in te schatten. Uit veiligheids-overwegingen worden deze vrouwen meestal onmiddellijk op een anonieme locatie opgevangen. In Rotterdam is een opvangvoorziening voor islamitische vrouwen. Daar bevinden zich veel vrouwen die gevlucht zijn voor eerdergerelateerd geweld. De opvangvoorziening bevindt zich op een geheime locatie. Een andere zeer typerende factor bij eerdergerelateerd geweld betreft de rol van de familie. De geschonden eer betreft niet alleen één man, maar een bredere kring van familieleden. Dit houdt in dat er meerdere potentiële daders zijn. Soms kan een ex-echtgenoot zich bij de situatie hebben neergelegd, maar wil diens familie toch de eer zuiveren. In tegenstelling tot de volgende twee categorieën is er bij eerdergerelateerd geweld meestal geen dossier bij de politie: de bedreiger heeft geen strafblad of eerdere contacten met justitie. Het overgrote deel van de vrouwen in de islamitische opvang durft geen melding of aangifte te doen. Zij zijn bang daarmee olie op het vuur te gooien en de druk op eerzuivering op te voeren. Problemen met de verblijfsvergunning kunnen ook een reden zijn om niet naar de politie te stappen.

2.3.3 Betrokkenheid van een crimineel circuit

Als een vrouw een relatie krijgt met een man die actief is in het criminele circuit, is het lastig deze relatie te verbreken. Zij beschikt immers over gevoelige informatie. De aard van het geweld en de dreiging zijn vaak zeer ernstig. De dader is meestal gewend aan het gebruik van geweld en is doorgaans in

het bezit van een wapen. Hulpverleners in de vrouwenopvang verwachten dat dit type dader niet zal schromen om onmiddellijk dodelijk geweld te gebruiken, als hij de gevluchte vrouw vindt. De casus van Bernadette laat zien dat de vrouwenopvang voor een bijna onmogelijke taak staat.

Na haar scheiding krijgt Bernadette een relatie met een man die in criminele kringen verkeert. Hij bedreigt en mishandelt haar. Ze weet dat haar vriend een vorige vriendin in elkaar heeft geslagen. Ze vertrekt een paar keer maar steeds vindt hij haar weer. De kinderen kunnen de situatie niet aan en een van hen valt de vriend van hun moeder aan in een poging een eind te maken aan de situatie. Dit zet alles op scherp en Bernadette vlucht. Ze gaat van crisisopvang naar crisisopvang. De kinderen worden elders geplaatst. De ex van Bernadette is agressief en beschikt over een vuurwapen. Hij weet haar meerdere keren te vinden. Hij slaat familieleden van haar in elkaar om haar verblijfplaats te achterhalen. Bernadette leeft in grote angst en gaat ervan uit dat hij er in zal slagen haar te doden. Zij weet dat haar ex-man niet op zal geven.

Typend voor de betrokkenheid van een crimineel circuit is ook dat de dader vaak niet alleen staat. De dader heeft vaak handlangers die de bedreiging alsnog kunnen uitvoeren. Net als bij eerdergerelateerde dreiging is een vrouw niet per definitie veilig als de ex is opgepakt en vastzit, zo toont de casus van Marian.

Marian's man vertoont zeer gewelddadig gedrag en bedreigt haar, onder andere met een pistool. Hoewel ze lijdt onder het geweld denkt ze niet dat hij zijn dreigementen echt waar zal maken. Tijdens een buitenlandse reis wordt hij echter opgepakt voor een in dat land openstaande straf. Marian komt er op die manier achter dat hij iemand vermoord heeft. Ze realiseert zich dat hij wel degelijk in staat is om zijn dreigementen uit te voeren. Ze zet de scheiding in gang en verandert het slot van de deur. Op een dag staan zijn vrienden gewapend voor haar deur. Ze vlucht hals over kop haar huis uit. Als ze in de vrouwenopvang zit verneemt ze via via dat haar ex-man actief naar haar op zoek is en niet zal rusten voordat hij de kinderen heeft.

Daarnaast moet ook gekeken worden naar de rol van het slachtoffer zelf. In bovenstaande voorbeelden hebben de vrouwen geen aandeel in de criminaliteit, en is de dreiging relationeel van aard. De casus van Sheila laat zien dat zij zelf onderdeel is van het criminele circuit en niet bedreigd wordt door een (ex)- partner maar door dit circuit zelf.

Sheila heeft een ex-vriend die drugs dealt. Ze blijven vriendschappelijk met elkaar omgaan en Sheila koeriert vaak voor hem, zowel tijdens als na de relatie. Er ontstaat onenigheid over drugs tussen haar ex-vriend en anderen in het circuit. Haar ex komt daarbij om het leven en mensen in Sheila's vriendenkring worden hiervoor opgepakt. Ook Sheila zelf wordt verhoord door de politie. De familie van haar ex ziet haar als medeplichtige en bedreigt haar sindsdien. Ze wordt vanwege deze bedreigingen in eerste instantie opgenomen in de vrouwenopvang. Als haar rol in het criminele circuit duidelijk wordt, wordt ze uit de opvang gezet.

In de voorgaande cases zijn de plegers van het geweld al bij de politie bekend vanwege ander geweld of andere delicten. De politie is in dit soort zaken een onontbeerlijke samenwerkings-partner, zowel bij het taxeren van risico's als voor het delen van belangrijke informatie.

2.3.1 Prostitutie en mensenhandel

In het geval van gedwongen prostitutie en mensen- of vrouwenhandel komen veel verschillende kwesties bij elkaar. Vaak gaat het om vrouwen uit een ander land die geen netwerk in Nederland hebben en weinig kennis hebben van de Nederlandse samenleving. Meestal zijn zij bang voor de politie, omdat ze illegaal in Nederland verblijven en denken zich schuldig te maken aan strafbare feiten. Ze spreken de taal niet en zijn niet bekend met de rol die de politie kan vervullen in vrouwenhandel of gedwongen prostitutie. Ze durven zelf geen contact op te nemen met de politie of de hulpverlening. Omdat de reisdocumenten doorgaans zijn afgepakt kunnen de vrouwen evenmin vluchten. Bij gedwongen prostitutie en vrouwenhandel is bijna

altijd sprake van betrokkenheid van een criminele organisatie. Overeenkomsten met die situatie zijn de ernst van de dreiging, het bezit van wapens en het netwerk van criminelen. Ook is in dit soort zaken de politie doorgaans betrokken. Het kan zijn dat vrouwen uit angst of schuldgevoel over hun eigen aandeel niet alles vertellen. Daarnaast zijn er problemen rond de verblijfsvergunning, de taal en het gebrek aan kennis van de samenleving.

Marina is slachtoffer van vrouwenhandel. De dader is bekend bij de politie en heeft een strafblad wegens geweldsdelicten. De hulpverleners van de vrouwenopvang krijgen Marina's verhaal niet helder en betrappen haar op het verdraaien van zaken. Marina is weinig zelfredzaam en shopt tussen verschillende hulpverleningsorganisaties.

2.4 Knelpunten bij het waarborgen van veiligheid

In de hierna volgende paragraaf bespreken we de cruciale thema's in de veiligheid van zeer ernstig bedreigde vrouwen nl.: het inschatten van veiligheidsrisico's, het spanningsveld tussen, hulpverleners en veiligheid bieden, de vrouwenopvang en ketenpartners, het waarborgen van anonimiteit. Daarbij komt steeds de betekenis ervan voor de verschillende groepen vrouwen aan de orde. Sommige knelpunten hangen niet samen met de specifieke situatie van een vrouw: deze problemen kunnen gelden voor alle ernstig bedreigde vrouwen. In dat geval is bij de beschrijving geen onderscheid gemaakt naar groep. In andere gevallen gaat het om problemen die wel specifiek voor een van de vier groepen vrouwen gelden. In dat geval is expliciet vermeld voor welke groep vrouwen deze problematiek geldt.

2.4.1 Het inschatten van veiligheidsrisico's

De belangrijkste sleutel voor veiligheid in de vrouwenopvang is een zo goed mogelijke beoordeling van veiligheidsrisico's. Daarbij gaat het er in eerste instantie om goed in te schatten

welke mate van veiligheid een cliënte nodig heeft, en wat dit betekent voor de opvang. Als een vrouw eenmaal in de opvang verblijft, moet gekeken worden naar de consequenties daarvan voor medewerkers en medebewoners. Het overzien van risico's is meteen een van de moeilijkste opgaven. Bij een verkeerde inschatting kan het leven van een vrouw direct in gevaar zijn. Tegelijkertijd is het niet reëel en niet wenselijk om iedere vrouw die een beroep doet op de vrouwenopvang geïsoleerd en onder zware beveiliging op te vangen.

Doorgaans meldt een vrouw zich per telefoon aan, of belt een hulpverlenende instantie voor haar op. Soms is er al overleg met de vrouwenopvang als een vrouw overweegt haar huis te verlaten. Vaker is het zo dat de vrouw al is vertrokken en acuut opvang nodig heeft. Door capaciteitsproblemen kan een cliënte niet altijd meteen terecht. Ook voeren sommige instellingen het beleid dat een vrouw niet in de eigen woonplaats of regio opgevangen kan worden. Hierdoor moeten vrouwen vaak naar meerdere opvangvoorzieningen bellen voordat zij uiteindelijk een plekje vinden. Dit betekent dat de allereerste risico-inschatting telefonisch gebeurt. Juist bij een eerste telefoontje met de cliënte of de verwijzer is het erg moeilijk de aard en de ernst van de dreiging goed te taxeren. Als een cliënte eenmaal ergens gearriveerd is en zij toch niet op de juiste plek blijkt te zitten, is het lastig haar snel weer door te sturen.

Het afwegen van risico's moet overigens niet beperkt blijven tot de intake. Ook in een later stadium is het van belang de risico's in de gaten te houden. Immers, situaties en omstandigheden zijn aan verandering onderhevig en met de tijd kan de veiligheidssituatie veranderen. Eigenlijk moet de veiligheidssituatie steeds als er nieuwe ontwikkelingen zijn of nieuwe informatie naar voren komt, worden ingeschat.

Een aantal factoren maakt het moeilijk de veiligheidssituatie in te schatten. Rond risicotaxatie signaleren we drie belangrijke knelpunten.

Risico's inschatten op basis van subjectieve informatie

Uit de interviews met hulpverleners komt naar voren dat zij het moeilijk vinden om op basis van de informatie die zij hebben de ernst van de zaak te bepalen. Dit geldt voor het eerste contact,

maar ook later in het traject. Er zijn vaak weinig concrete feiten waaruit de bedreiging blijkt. Ook ketenpartners kunnen niet altijd uitsluitend geven. Toch moeten zij een risico-inschatting doen, doorgaans op grond van de informatie die de vrouw geeft. Volgens hulpverleners zijn de vele telefoontjes die vrouwen moeten plegen voordat ze ergens terecht kunnen daarbij niet bevorderlijk. Ze hebben op een gegeven moment niet meer de energie hun hele verhaal nog een keer te vertellen en laten belangrijke gegevens achterwege. Ook is sprake van een leereffect: na het zoveelste telefoontje kan een cliënt bewust informatie achterhouden omdat ze vreest anders nergens opgenomen te worden (Wolf, Greshof & Jager, 2003). Degene die de intake doet moet een inschatting maken op basis van informatie die wellicht onvolledig of onjuist is. Dit maakt de beoordelingen veelal subjectief: de ervaring en persoonlijkheid van de intaker spelen een rol bij de risicotaxatie.⁵ In de praktijk is het veelal een combinatie van factoren die leidt tot het nemen van bepaalde beslissingen. Onderstaand voorbeeld laat dit goed zien. Niet lang na de aankomst van Marina ontvangen de hulpverleners een bericht uit de crisisopvang. Daar is een vrouw binnengekomen die veel expliciete informatie over Marina heeft en die vragen stelt over de verblijfplaats van Marina. Vermoed wordt dat het om een 'spion' uit het criminele circuit gaat. De hulpverlener krijgt door dit bericht een slecht gevoel. Ze weet dat een andere cliënt in de crisisopvang op de hoogte is van Marina's huidige verblijfplaats en dat kan een potentieel lek vormen. De hulpverlener neemt contact op met de politie-eenheid die bezig is met de mensenhandelzaak waar Marina bij betrokken is en vraagt om advies. De politie geeft aan dat de dreiging vanuit het mensenhandelsnetwerk serieus genomen moeten worden. Ze bevestigen de vrouwenhandelzaak en de betrokkenheid van de onderwereld. Daarop besluit men om Marina op een onderduikadres onder te brengen. In deze casus vertrouwt de hulpverlener de situatie niet. Ze gaat af op haar

⁵ In 2005 heeft het Verwey-Jonker Instituut een risicotaxatie instrument ontwikkeld met als doel risico's op een meer objectievere wijze te bepalen. Dit instrument zal naar verwachting in 2006 worden uitgetest en vervolgens worden geïmplementeerd.

gevoel en neemt contact op met de politie. Een andere hulpverlener had anders kunnen handelen, vooral omdat Marina zelf geen eenduidig verhaal heeft.

Verskil in perceptie van veiligheid tussen de cliënt en de vrouwenopvang en politie

Risicotaxatie wordt soms bemoeilijkt omdat de vrouwenopvang of de politie een heel andere mening is toegedaan over de veiligheid van een cliënt dan zijzelf. Bij drie van de negen casus in het onderzoek vinden de vrouwen de getroffen veiligheidsmaatregelen overdreven.

Anna wordt bedreigd met eengerelateerd geweld. De vrouwenopvang stelt om veiligheidsredenen voor de gezinsleden op verschillende plaatsen onder te brengen. Dit wil Anna niet. Daarop wordt het hele gezin op een onderduikadres geplaatst. Anna vindt dat zij door de instanties gedwongen is om onder te duiken, omdat dit de enige mogelijkheid voor haar is om haar kinderen bij zich te kunnen houden.

Marina's ex-partner sloeg haar en misbruikte haar seksueel, en is bij de politie bekend vanwege geweldsdelicten. Marina zelf doet het geweld af met 'mwah': het lijkt bijna alsof ze het 'normaal' vindt dat ze zo behandeld werd. Marina verblijft op een onderduikadres op aanraden van de politie, maar zelf vertoont ze gedrag waarmee ze de anonimiteit van haar verblijf in gevaar brengt.

Heleen is een gewelddadige relatie ontvlucht en wordt belaagd door haar ex. Deze staat als zeer gevaarlijk bekend bij de politie. Wanneer hij weet in welke opvang ze verblijft, wil de vrouwenopvang Heleen onmiddellijk overplaatsen. Heleen wil dit niet omdat ze net een beetje gewend is in de opvang en het goed klikt met een aantal andere vrouwen. Zij denkt niet dat haar ex haar werkelijk iets aan zal doen.

Als een cliënte en de vrouwenopvang van mening verschillen, kan dit er toe leiden dat een vrouw zich niet aan de regels

houdt en daarmee zichzelf en de vrouwenopvang in de problemen brengt. Anna accepteert de onderduikwoning omdat zij dan haar kinderen bij zich kan houden, maar politie en vrouwenopvang vrezen dat zij voor bezoeken naar haar woonplaats zal gaan. Marina lijkt niet doordrongen van de ernst van haar eigen situatie en neemt contact op met allerlei organisaties terwijl zij het adres geheim dient te houden. In het geval van Heleen neemt de vrouwenopvang de beslissing Heleen daar weg te halen.

Het inschatten van de ernst en de rol van de familie bij eengerelateerde dreiging

Bij eengerelateerd geweld is het voor de vrouwenopvang uiterst lastig om de risico's goed in te schatten. Hoewel vaak forse dreigementen worden geuit, zegt dit weinig over de feitelijke pogingen van de pleger om deze dreigementen ook werkelijk ten uitvoer te brengen. Het kan zijn dat de pleger nog iets van zijn eer probeert te redden door forse taal uit te slaan. In onderstaande casus loopt het allemaal met een sisser af.

De Marokkaanse Latifa woont bij haar broers. Ze commanderen haar, beperken haar vrijheid en mishandelen haar. De broers zeggen dat zij zich teveel vrijheden toeëigent en dat zij haar wel kort moeten houden omdat zij hen anders ten schande maakt. Als zij hiertegen in opstand komt krijgt ze klappen. Haar broers dreigen met mishandeling of verstoting als zij niet luistert. Op een gegeven moment wordt Latifa door de politie weggehaald en naar de vrouwenopvang gebracht. De broers spreken uit dat Latifa niet meer bij de familie hoort, dat zij hen te schande heeft gemaakt en dat ze zich niet meer in hun buurt moet vertonen. Ze bedreigen haar per sms en werken niet mee als de politie samen met haar, haar spullen komt halen. Niemand in haar familie steunt haar. Latifa vreest eengerelateerd geweld omdat zij de vuile was heeft buiten gehangen. Er gebeurt echter niets. Het blijft bij een aantal heftige dreigementen. Na verloop van tijd gaat Latifa op zichzelf wonen.

In de casus van Anna (zie kader p. 23) is er sprake van een heel lichte vorm van namusschending, namelijk het hulp bieden aan

iemand die vanwege een eerkwestie bedreigd wordt. Toch schat de politie de situatie in als zeer gevaarlijk. De politie denkt dat de familie de eer nog altijd wil wreken en dat de dreiging nu op Anna is gericht. Dit laat zien dat het bij eengerelateerde dreiging heel moeilijk is om in te schatten of iets grote gevolgen heeft of niet.

Familieleden kunnen potentiële mededaders zijn, maar juist ook de dreiging afwenden door het slachtoffer te steunen. Onderzoek van de criminologe en Turkologe Van Eck (2004) naar eerwraak in Turkije wijst uit dat de familie de dader kan ondersteunen, maar evengoed het slachtoffer. De familie kan een potentiële bondgenoot zijn in het tegengaan van eerwraak. Bij de Rotterdamse opvanginstelling voor islamitische vrouwen zet men de familie in om tot een oplossing van de situatie te komen. Onderstaande casus laat zien hoe dat gebeurt.

De scholiere Dunya is per ongeluk zwanger geworden van haar vriendje. Ze is dolverliefd op hem en wil de baby houden en met hem trouwen. De jongen wil echter niets met de baby te maken hebben en verbreekt de relatie. De ouders van Dunya zijn gescheiden en Dunya woont bij haar moeder. Als Dunya naar de vrouwenopvang vlucht weet niemand nog van haar zwangerschap: men denkt dat ze is weggelopen omdat ze het ergens niet mee eens is. Ze vreest dat haar moeder woedend zal zijn maar heeft in principe een goede relatie met haar. Haar vader en diens familie wonen elders in het land. Dunya kan niet inschatten of haar familieleden aan moeders kant een bedreiging vormen. Ze is wel bang met de dood bedreigd te zullen worden als de familie aan vaders kant achter de zwangerschap komt. De vrouwenopvang zet eerst in op herstel van de relatie met het vriendje. Hoewel hij enigszins bijdraait zit een spoedhuwelijk er niet in. Daarna wordt de moeder van Dunya in vertrouwen genomen. De hulpverleners overtuigen de moeder ervan dat ze niets mag doorvertellen. De moeder geeft te kennen dat Dunya alleen terug mag komen zonder kind. Anders zal niemand haar hand meer komen vragen. De moeder houdt de dreiging voorlopig weg en vertelt niets. Maar Dunya wil de baby houden. De vrouwenopvang stelt voor dat moeder een verhaal verzint over vertrek naar het buitenland. Misschien kan Dunya dan later terug komen als 'gescheiden vrouw'.

Bij eengerelateerd geweld kan ernstige dreiging soms afgewend worden door de inzet van familieleden. Andersom is echter ook mogelijk: familie kan een zaak die gesust lijkt te kunnen worden, juist op de spits drijven. Dit maakt het zo moeilijk om bij eengerelateerde dreiging de juiste inschatting te maken.

We constateren dus dat het goed afwegen van veiligheidsrisico's een van de belangrijkste voorwaarden is voor veiligheid in de vrouwenopvang. Tegelijkertijd is dit een erg moeilijke opgave. Bij eengerelateerd geweld is risico-inschatting nog complexer vanwege de betrokkenheid van de familie: deze kan zowel bijdragen aan de oplossing als aan de escalatie van het conflict. Daarnaast is de mate van eerschending geen indicatie voor de mate van mogelijke vergelding. Een ander groot probleem bij risicotaxatie betreft verschil van mening tussen vrouwenopvang, politie en cliënte zelf. Als dit het geval is kan de vrouw zichzelf - maar ook medewerkers of medecliënten - in gevaar brengen, of het geheime adres verraden.

2.4.1 Het spanningsveld tussen hulpverleners en veiligheid bieden

De vrouwenopvang heeft de taak vrouwen bescherming en hulp te bieden. Sommige vrouwen hebben vooral bescherming nodig, anderen vooral hulp. Indien vrouwen én hulp én een grote veiligheid nodig hebben, levert dit een spanningsveld op tussen zo goed mogelijk hulp willen verlenen en maximale veiligheid willen bieden. In het geval van ernstig bedreigde vrouwen is er vaak sprake van een complexe situatie. De hulpbehoefte van de cliënte kan haaks komen te staan op haar behoefte aan veiligheid. De volgende knelpunten spelen een rol bij het bieden van veiligheid én hulp.

Hulpverlening en sociale netwerken: steun of risico?

Een vertrek naar de vrouwenopvang betekent vaak het doorbreken van goede en steunende netwerken. Er is een spanningsveld tussen de steun die uitgaat van het sociale netwerk van de cliënte of hulpverleningsrelaties die zij heeft opgebouwd, en het veiligheidsrisico dat vrienden, familie of

hulpverleners kunnen creëren. Dit plaatst de vrouwenopvang voor een dilemma.

Veel hulp én veel veiligheid nodig hebben

Er is een groot dilemma als de acute dreiging weggenomen moet worden, maar cliënten te onzelfstandig zijn om alleen op een zeer geheime locatie te wonen. Als zij veel problemen hebben en daar hulp bij nodig hebben kan dit daar niet worden geboden. De dreiging voor Marina en haar kinderen (zie kader p. 20 & 23) is dusdanig ernstig dat zij op een onderduikadres geplaatst wordt. Het verblijf op een onderduikadres vergt echter een grote mate van zelfstandigheid. De hulpverlening is minimaal en Marina moet zichzelf van dag tot dag redden. De hulpverleners achten Marina echter niet capabel genoeg om de zorg voor haar kinderen in haar eentje aan te kunnen. Dit verlangt haar verblijf op het onderduikadres wel van haar. Aldus speelt het dilemma dat Marina op een onderduikadres moet verblijven vanwege haar veiligheidssituatie maar daar niet voldoende begeleiding en hulp krijgt die zij en haar kinderen wel nodig hebben.

Risico's voor medewerkers of andere cliënten

Als een vrouw zeer ernstig bedreigd wordt, is het zaak niet alleen te kijken naar de risico's voor de vrouw zelf maar ook naar die van de hulpverleners en de andere cliënten in de vrouwenopvang. Tenslotte moet de vrouwenopvang ook hún veiligheid garanderen. In de reguliere opvang zijn strikte huisregels, geheimhouding van het adres en beveiliging van het pand door bijvoorbeeld dubbele toegangsdeuren of bewakingscamera's, de meest voorkomende maatregelen om de veiligheid van bewoners en hulpverleners te waarborgen. Soms bestaat er een directe lijn met de politie. (Zie voor de situatie van onderduikadressen, hoofdstuk 3.)

Ondanks alle voorzorgsmaatregelen kan toch een onveilige situatie ontstaan. Vooral als de dader vuurwapengevaarlijk is, verslaafd of psychisch gestoord, moet de vrouwenopvang er rekening mee houden dat de dreiging ook voor de eigen medewerkers kan gelden. Een hulpverlener vertelt dat zij vanuit haar vorige werk gewend is om steeds 'veiligheidsbuffers' in te

bouwen. Het valt haar op dat dit in de vrouwenopvang weinig gebeurt. Zij adviseert bij ernstige gevallen standaard veiligheidsmaatregelen te nemen, zoals altijd aan collega's laten weten waar je mee bezig bent, met welke cliënte je een afspraak hebt, en waar en wanneer je daar bent. Ook adviseert zij altijd een mobiele telefoon mee te nemen en te zorgen voor goede bereikbaarheid.

Blijvende onveiligheid

Als een vrouw op een onderduikadres geplaatst wordt moeten zowel de vrouwenopvang als de vrouw zelf er alles aan doen om het verblijf van de vrouw veilig en anoniem te houden. Dit heeft vergaande consequenties voor het dagelijks leven. De bedoeling ervan is de vrouw tijdelijk te laten onderduiken totdat de situatie veranderd is en de dreiging is weggenomen. Maar wat als het er naar uitziet dat de pleger nooit op zal geven en de dreiging zeer groot blijft? De ultieme remedie die toegepast kan worden is een identiteitswisseling. Dit gaat gepaard met het volledig verbreken van het oude leven. Ook een identiteitswisseling is niet volledig waterdicht. Een belangrijke factor daarbij is de motivatie van de vrouw zelf: kan zij het volhouden om alle contacten te verbreken en alle schepen achter zich te verbranden?

Marian wordt actief gezocht door haar criminele en vuurwapengevaarlijke ex. Omdat de verwachting is dat de dreiging niet af zal nemen met de tijd, krijgen Marian en haar kinderen een nieuwe identiteit.

Door een aantal hulpverleners is geopperd dat deze vrouwen zouden moeten kunnen verhuizen naar een ander land waar ze verdere begeleiding en hulp ontvangen van de vrouwenopvang aldaar. De Nederlandse vrouwenopvang zou dan een aantal zeer ernstig bedreigde vrouwen uit andere landen kunnen plaatsen. Tot op heden is het uitruilen van cliënten niet mogelijk.

Grenzen aan de verantwoordelijkheid van de vrouwenopvang

De vrouwenopvang wordt soms geconfronteerd met cliënten waarvan men zich af kan vragen of ze wel in de vrouwenopvang

thuis horen. Bij gebrek aan een alternatief worden ze vaak toch opgenomen. Uit onderstaande voorbeelden blijkt dat de vrouwenopvang opvang aan het verlenen is aan een cliënte die daar niet hoort. De instelling moet dan bepalen waar de grenzen van haar opvang- en hulpmogelijkheden liggen. De hier genoemde voorbeelden zijn erg extreem: vermoedelijk komen dit soort zaken heel weinig voor.

De eerdere casus van Sheila laat zien dat er een grens is aan wat de vrouwenopvang toe kan laten. Sheila misdraagt zich, werkt niet mee aan haar eigen veiligheid en blijkt bovendien zelf betrokken te zijn bij het criminele circuit. Ze uit dreigementen in de richting van de hulpverleners en de andere bewoners. Ondanks dat zij een zeer veilige plek nodig heeft wordt zij toch uit de vrouwenopvang gezet.

In het volgende geval van Latifa, worden juist de grenzen van de hulpverlening behoorlijk op de proef gesteld. De acute dreiging waarvoor de vrouw feitelijk is opgenomen is verdwenen, maar toch blijft zij in de vrouwenopvang. Daarmee houdt zij een veilige plek bezet houdt die ze niet meer nodig heeft.

Latifa is als kind naar Nederland gekomen in het kader van gezinshereniging. Op gegeven moment remigreren de beide ouders naar Marokko, en Latifa blijft in Nederland achter onder de hoede van haar broers. De familie doet diverse aanvragen voor een zelfstandige verblijfsvergunning maar deze wordt telkens afgewezen. Eenmaal in de vrouwenopvang blijkt dat Latifa in feite sinds het vertrek van haar ouders onrechtmatig in Nederland verblijft. Haar advocaat start een beroepsprocedure op grond van het feit dat Latifa langer dan drie jaar met haar ouders in Nederland heeft gewoond en vraagt daarbij onmiddellijk een voorlopige voorziening aan zodat Latifa tijdens de procedure in Nederland mag blijven. Na ongeveer een jaar in de anonieme opvang vinden zowel de medewerkers als Latifa zelf dat ze de opvang zou moeten verlaten. De anonieme opvang is bedoeld voor een periode van zes tot acht weken en door problemen met de verblijfsvergunning loopt dit wel eens uit tot drie of zes maanden.

De problemen rond haar verblijfsvergunning zijn complex, maar ze wordt niet meer bedreigd en heeft geen intensieve begeleiding meer nodig. Latifa wil haar leven oppakken, maar dat is niet mogelijk vanwege haar verblijfsstatus. Zonder papieren kan zij niet zelfstandig gaan wonen, geen opleiding doen en geen werk zoeken. Ook doorstromen naar een ander vorm van vrouwenopvang zoals begeleid wonen is niet mogelijk. Latifa raakt erg gefrustreerd en maakt steeds vaker ruzie. De hulpverleners van de opvang zitten met hun handen in het haar: ze hebben haar niets meer te bieden. Uiteindelijk verblijft Latifa in totaal 2,5 jaar in de anonieme vrouwenopvang. Pas dan krijgt ze een verblijfsvergunning en kan ze begeleid gaan wonen. Na een jaar begeleid wonen woont Latifa volledig zelfstandig.

De vrouwenopvang is op grond van het VN-vrouwenverdrag verplicht om vrouwen zonder verblijfsvergunning op te nemen, en zij mogen ook niet uit de opvang gezet worden. Een groot knelpunt hierbij is echter dat er geen enkele financiële dekking is voor de kosten die deze vrouwen met zich mee brengen. In het geval van Latifa vormden niet alleen de kosten een probleem (bij haar waren er ook hoge medische kosten). Alle partijen vonden dat Latifa niet meer in de opvang thuis hoort.

Concluderend kunnen we stellen dat de vrouwenopvang een dubbele taak heeft: én veiligheid, én hulp bieden. In het geval van zeer ernstig bedreigde vrouwen kunnen deze beide functies haaks op elkaar komen te staan. Er is momenteel geen vorm van opvang beschikbaar waarbij sprake is van maximale veiligheid én een grote mate van hulp. Als een cliënte beide nodig heeft moet de vrouwenopvang bepalen welke oplossing de minst schadelijke is.

2.4.1 Samenwerking tussen vrouwenopvang en ketenpartners

De vrouwenopvang heeft te maken met diverse ketenpartners. Met name de politie is een belangrijke partner in zaken van zeer ernstig bedreigde vrouwen. De politie kan een vrouw verwijzen naar de vrouwenopvang. Naast de politie is het Openbaar Ministerie een belangrijke partner als het om een strafzaak

gaat. Ook kan een advocaat bij de cliënt betrokken zijn in verband met een echtscheiding. Bovendien zijn meerdere hulpverlenende instellingen een samenwerkingspartner, bijvoorbeeld de huisarts, het maatschappelijk werk of de geestelijke gezondheidszorg. In het geval van kinderen is het gezin soms bekend bij Bureau Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming (als de kinderen onder toezicht staan).

Samenwerking met de politie

De functie van de politie als samenwerkingspartner is driedelig. Ten eerste kan de politie aangeven hoe concreet de dreiging is en inzicht geven in de veiligheidsrisico's: zij kan de dreiging objectiveren en bovendien een indicatie geven van de mate van veiligheid die de vrouw geboden moet worden.

Na een lange poos gezworven te hebben wordt Marian door de politie naar het maatschappelijk werk gebracht, die haar doorverwijst naar de vrouwenopvang. Het maatschappelijk werk vraagt direct om een onderduikadres. Gezien de antecedenten van haar ex en zijn gewelddadige gedrag ondersteunt de politie de claim dat Marian echt een onderduikadres nodig heeft.

Samenwerking met de politie is dus belangrijk vanwege risico-inschatting, zowel bij opname als tijdens het verblijf in de opvang. Bij het doorplaatsen van vrouwen naar een onderduikadres, is meestal een advies van de politie nodig, gebaseerd op diens kennis van de dader.

Ten tweede speelt de politie een rol in de informatievoorziening naar de vrouwenopvang. De politie kan ontwikkelingen in lopende zaken volgen en indien nodig de hulpverleners op de hoogte houden van nieuwe gebeurtenissen en informatie. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij Sheila: de politie weet door haar onderzoekswerkzaamheden dat Sheila haar nieuwe telefoonnummer aan meerdere mensen heeft doorgegeven en daarmee de veiligheidsmaatregelen ondermijnt die de vrouwenopvang haar heeft opgelegd. Een probleem is dat de politie de informatie niet altijd kan delen.

De politie beschikt soms over informatie die voor de vrouwenopvang belangrijk kan zijn om de risico's voor cliënten beter in te kunnen schatten. Deze wordt echter niet altijd gedeeld met hulpverleners: dit kan soms ook niet vanwege het beroepsgeheim.

Op het onderduikadres is Marina erg eenzaam. Ze wil graag terug naar de 'gewone' opvang. Maar de wijkagent raadt dit vooralsnog af. Het is de hulpverlener niet bekend waar hij dit op baseert. Er geldt een beroepsgeheim. In geval van een lopend onderzoek kan en mag de politie niet alle informatie delen met derden. Er is contact tussen diverse politie-eenheden: de politie in de voormalige woonplaats, de politie in de huidige woonplaats en een specifieke unit omtrent mensenhandel.

Of en welke informatie de vrouwenopvang van de politie kan krijgen hangt veelal af van de persoonlijke contacten tussen vrouwenopvang en politie. Het wil nog wel eens helpen vragen te stellen die niet direct betrekking hebben op de zaak. Zo vraagt een hulpverlener die veel op anonieme adressen werkt wel eens: hoe zit het met *mijn* veiligheid als ik morgen naar het anonieme adres ga? Zij krijgt dan wel een advies zonder dat de politie echt kennis met haar deelt.

Soms wordt essentiële informatie niet gecommuniceerd. Een hulpverlener van de vrouwenopvang geeft als voorbeeld dat de vrouwenopvang niet altijd op de hoogte kan worden gebracht als een partner van een cliënte vrijkomt uit de gevangenis. Niet de vrouwenopvang maar de cliënte zelf staat op een lijst met te informeren personen, en de instelling voor vrouwenopvang kan niet op deze lijst worden gezet zonder toestemming van de cliënte. De geïnterviewde hulpverlener heeft eenmaal meegeemaakt dat de vrijgekomen partner bij de cliënt in de crisisopvang kwam wonen, terwijl hij vuur- en steekwapengevaarlijk was. De vrouwenopvang heeft behoefte aan afspraken over informatievoorziening door de politie. Nu is het vaak afhankelijk van de persoonlijke contacten tussen hulpverleners en politie welke informatie gedeeld wordt.

Een derde functie van de politie betreft ingrijpen indien nodig. De politie heeft een rol in het bieden van veiligheid tijdens het verblijf, door te surveilleren of in te grijpen als situaties uit de hand lopen. Bij meldingen vanuit de vrouwenopvang zal de politie altijd direct optreden. De politie is op de hoogte van de adressen van de vrouwenopvang en soms is sprake van een directe telefoonverbinding of een persoonlijk alarmsysteem. Bij onderduikadressen zal de betreffende wijkagent soms kennis hebben gemaakt met de cliënte zodat men van elkaar weet wie wie is.

Informatieoverdracht binnen de keten

Niet alleen de politie, ook andere ketenpartners kunnen over relevante informatie beschikken. Ook daarvoor geldt dat deze niet altijd gedeeld wordt. Onderstaand voorbeeld laat dit zien.

In het geval van Sheila zijn de hulpverleners van de vrouwenopvang met name bezorgd over de veiligheid van Sheila. De vrouwenopvang probeert haar verhaal helder te krijgen en zoekt naar informatie via diverse kanalen: bij hun eigen team en binnen de eigen instelling maar ook bij de officier van justitie en de parketsecretaris die met de zaak bezig is, Sheila's advocaat en de politie. Als Sheila een oproep voor een rechtszitting ontvangt, blijkt dat ze als medeplichtige wordt opgeroepen. De rechter commissaris blijkt te hebben besloten haar voorlopig vrij te laten omdat hij geen idee had dat ze gevaar liep. Navraag bij de betrokken officier van justitie leert dat deze haar absoluut niet thuis vindt horen in de vrouwenopvang, zij is immers medeplichtige in de zaak.

Regionale werking

De regionale indeling van hulpverleningsinstellingen zorgt voor aansluitingsproblemen voor vrouwen (en kinderen) die in andere regio's in opvanginstellingen verblijven. De plaats van opvang is vaak in een andere regio dan die van de oorspronkelijke woonplaats, en soms uit veiligheidsoogpunt zelfs zo ver mogelijk daarvandaan. De hulpverlening in de originele woonplaats kan meestal niet voortgezet worden in de plaats van opvang. Deze

moet volledig opnieuw begonnen worden met als gevolg stagnatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Bureaus Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, de GGZ, en het maatschappelijk werk. Deze organisaties kunnen en mogen geen hulp bieden buiten de grenzen van hun eigen regio-indeling. Dit betekent dat voor de cliënte zeer belangrijke hulpverleningskanalen weg kunnen vallen. Wil een cliënte hulp van dergelijke instellingen, of heeft ze deze nodig, dan zal de hulpverlening opnieuw georganiseerd moeten worden. Dat gaat vaak langzaam, en soms loont het de moeite niet, vanwege het waarschijnlijk korte verblijf in de nieuwe regio. Daarbij komt dat cliënte haar verhaal telkens opnieuw zal moeten vertellen en dat kan een zeer zware belasting zijn. De vertrouwde hulpverlener en de vertrouwensband die daar mee bestond, valt weg. Anna heeft begeleiding gehad van de GGZ en van Bureau Jeugdzorg, vooral voor opvoedingsondersteuning. Bureau Jeugdzorg deed veel voor haar en haar gezin, en kende het gezin en hun netwerk al lange tijd. Het probleem tijdens de opvangperiode is dat genoemd Bureau Jeugdzorg niet met Anna verder kan werken vanwege haar nieuwe woonplaats. De hulpverlening voor de kinderen is wel degelijk nodig maar kan niet direct opgestart worden in de plaats van opvang. In onderstaand voorbeeld is het niet zozeer de cliënt die het van belang acht dat er contact blijft, maar de Raad voor de Kinderbescherming.

Sheila moet de opvang verlaten en verhuist naar een plaats buiten de regio. Ze geeft dit echter niet door aan de Raad voor de Kinderbescherming, waarmee ze verplicht contact heeft voor haar kind. De Raad voor de Kinderbescherming in de plaats van opvang is haar kwijt en de Raad in haar nieuwe woonplaats weet niet dat ze daar verblijft, omdat ze officieel in een andere woonplaats verblijft. Resultaat is dat de Raad voor de Kinderbescherming haar taak ten aanzien van Sheila's kinderen niet uit kan voeren.

Ook de vrouwenopvang zelf kent een sterke regionalisering en verkokering die belemmerend kan werken. Per instelling

hanteert men soms andere criteria of verschillende werkwijzen. Voor cliënten en ketenpartners kan dit onduidelijkheid creëren. Een ander gevolg van de indeling in regio's is dat elke locatie voor vrouwenopvang zelf richtlijnen moet bedenken als zij met nieuwe situaties geconfronteerd worden. In het geval van Sheila bijvoorbeeld, wordt zij in eerste instantie ondanks (onduidelijke) betrokkenheid bij het criminele circuit wel opgenomen in de vrouwenopvang. Als deze instelling haar probeert door te plaatsen blijkt dat andere instellingen haar vanwege deze betrokkenheid niet willen opnemen: daar gelden criminele banden per definitie als contra-indicatie.

Wat de samenwerking met ketenpartners betreft, is de voornaamste conclusie dat er een belangrijk probleem is in de overdracht van informatie. Het is onduidelijk welke informatie overgedragen mag worden zonder de toestemming van de cliënt, en welke niet. Dit kan soms problemen geven bij het bepalen van de veiligheid van de cliënte.

2.3.4 Het waarborgen van anonimiteit

De meeste ernstig bedreigde vrouwen die in de opvang verblijven willen absoluut niet gevonden worden door hun belagers. Hun verblijf is dan ook op een anoniem en/of geheim adres (zie voor het verschil hoofdstuk1). Het is niet de bedoeling dat ze op één of andere manier te traceren zijn, en geheimhouding is uiterst belangrijk. Niet alleen voor de vrouw zelf, maar ook voor vrouwen die na haar gebruik willen maken van dit adres. Toch lekken adressen geregeld uit en slagen plegers er in de vrouw te vinden. De Vrouwenopvang Overijssel heeft eens geïnventariseerd hoeveel instanties bekend waren met hun geheime adres. Dit bleken er meer dan honderd te zijn (zie bijlage 4). Medewerkers in de sector merken op dat allerlei technische ontwikkelingen steeds weer problemen opwerpen. Zo zijn ze bijvoorbeeld niet enthousiast over 'nummerweergave', een dienst van de KPN waardoor de persoon die gebeld wordt op zijn display kan zien vanaf welk telefoonnummer hij gebeld wordt.

Er zijn verschillende factoren die het waarborgen van de anonimiteit van het adres bemoeilijken, namelijk onveilig gedrag door de vrouw zelf, het uitlekken van gegevens via instanties, de toegankelijkheid van databestanden en het eerder actieve zoekgedrag van plegers.

Onveilig gedrag door de vrouw zelf

Sommige vrouwen vertonen zelf onveilig gedrag, ondanks allerlei afspraken. Volgens medewerkers in de vrouwenopvang zijn cliënten zelf de voornaamste bron van het uitlekken van adressen van opvangvoorzieningen. De meeste instellingen hebben daarom strenge huisregels die paal en perk stellen aan de bewegingsvrijheid van de vrouwen. Dit zijn regels als: aan niemand je adres geven, alleen telefoneren vanaf een bepaalde telefoon, alle papieren aan instanties samen invullen met een hulpverlener, et cetera. Bij thema 1 is al beschreven dat sommige vrouwen de voor hen getroffen veiligheidsmaatregelen overdreven vinden. Maar ook andere vrouwen kunnen op relatief onschuldige wijze zichzelf in gevaar brengen. Ze ontvangen bijvoorbeeld toch bezoek terwijl dit niet is toegestaan of laten familieleden spullen ophalen en naar de geheime opvanglocatie verhuizen. Het is niet duidelijk of ze er zich bewust van zijn dat ze daarmee zichzelf en anderen in gevaar brengen, en door hun gedrag het principe van een anonieme locatie teniet doen, wat ernstige consequenties kan hebben voor de vrouwen na hen. Onderstaande voorbeelden maken duidelijk dat het waarborgen van anonimiteit erg lastig wordt naarmate de cliënte zelf meer contacten met haar sociale netwerk onderhoudt of een nieuw sociaal netwerk gaat opbouwen. Ook kinderen kunnen een potentieel 'lek' vormen door hun contacten met school et cetera.

Anna wil naar haar eigen woonplaats terug en zoekt zelf met instanties en hulpverlening contact. Zij heeft een groot netwerk van mensen die haar in het verleden geholpen hebben, zoals (jeugd)hulpverleners en een advocaat. Tijdens haar verblijf in de opvang beginnen deze mensen in haar voormalige woonplaats sympathiek bedoelde acties waarmee ze de aandacht vestigen op haar zaak en mogelijk voor lekken zorgen. Daarnaast heeft een van haar kinderen contact met de vader. Hoewel het voor Anna erg moeilijk is, moet zij het contact met dit kind tot een minimum beperken om uitlekken van de verblijfplaats te voorkomen.

Marina verblijft op een onderduikadres. Het is een geïsoleerd bestaan en ze kan het niet altijd in haar eentje aan. Ze doet soms 'ondoordachte dingen' omdat ze wordt overvraagd door haar kinderen. Ze gaat op zoek naar sociale contacten en zoekt hulp bij anderen. Daarbij begeeft Marina zich op glad ijs door te gaan logeren bij vrienden en uit eigen beweging instanties te benaderen met haar verhaal. Dat is tegen de geldende afspraken op het onderduikadres. De hulpverleners van de vrouwenopvang moeten vervolgens, naar eigen zeggen, gaan 'puinruimen'.

Het uitlekken van adresgegevens via instanties

Het uitlekken van de adresgegevens gebeurt ook vaak via instanties (zie bijlage 4). Na de verhuizing naar de vrouwenopvang moet de cliënt veel administratieve zaken regelen. Zo moet zij haar adres wijzigen bij de zorgverzekeraar, haar dossier van de huisarts op laten sturen naar de nieuwe huisarts en de schoolresultaten laten doorsturen naar de nieuwe school van de kinderen. Registratie is ook nodig bij het bevolkingsregister, de sociale dienst, een advocaat, of het ziekenhuis. Alle instellingen benadrukken dat de vrouw duidelijk moet aangeven dat haar adresgegevens geheim zijn. Toch levert het registreren bij instanties het risico op dat adresgegevens uitlekken. Er zijn veel gevallen te noemen waarbij een adres toch is uitgelekt. Dit gebeurt dan door ondoordachtetheid of door standaardprocedures

in de correspondentie. De advocaat die de scheiding aanvraagt stuurt bijvoorbeeld een brief aan beide partijen met allebei hun adressen daarop. Of een zorgverzekeraar stuurt een bevestiging van de adreswijziging naar het oude adres. Ook het koppelen van databestanden zorgt voor een grotere kans op het uitlekken van gegevens.

Soms wordt het adres niet direct bekend gemaakt aan de dader maar is het voor hem wel mogelijk dit te achterhalen. Een aankoop via internetwinkels bijvoorbeeld is te achterhalen. En als men aangifte doet, wordt een kopie van het proces verbaal opgestuurd naar de man die als verdachte wordt aangemerkt. Dit kan zonder vermelding van de verblijfplaats maar moet wel op officieel papier van de politie met daarop het logo en adres van betreffend politiebureau. Aangifte doen is slechts mogelijk in de woonplaats of in de plaats waar het delict heeft plaatsgevonden. Als oplossing hebben veel instellingen voor vrouwenopvang een standaardafpraak met de gemeente over inschrijving in het bevolkingsregister. Dit gebeurt anoniem of onder code. Een andere manier om de kans op het onbedoeld doorgeven van gegevens te reduceren is te werken met bijvoorbeeld één advocaat, één school en één woningbouwcorporatie. Dit zorgt ervoor dat minder mensen het adres onder ogen krijgen. Doordat er meer contact is met de instantie is de kans groter dat het dringende verzoek om geheimhouding ook gehonoreerd wordt. Sommige instellingen hanteren als adres altijd het postadres van het hoofdkantoor en halen de post voor hun cliënten daar dagelijks op. Als de belager dit adres weet te achterhalen staat hij ten minste niet voor de juiste deur.

Toegankelijkheid van databestanden

Met de gemeente kan de afspraak gemaakt worden dat een verblijfadres uitsluitend met toestemming van de vrouw zelf doorgegeven mag worden. Maar bepaalde instanties, zoals politie, justitie en de sociale dienst, kunnen haar adres wel opvragen. Er zijn voorbeelden bekend waarbij de pleger via connecties in deze kringen toegang heeft gekregen tot een geheim adres. In onderstaande casus is men daar ook bang voor.

Sheila wil niet gevonden worden door de familie van haar ex. Een groot probleem voor haar is het familielid dat bij de Sociale Dienst werkt. Deze zou kunnen gaan zoeken in het registratiesysteem en zo kunnen achterhalen in welke gemeente Sheila verblijft. Ze weigert zich in te schrijven in de gemeente van opvang. Dat heeft grote gevolgen, want inschrijving is een voorwaarde voor een uitkering. De betrokken hulpverlener neemt contact op met de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en het blijkt inderdaad dat haar woonplaats via haar sofi-nummer te achterhalen zou zijn. Echter, bij het zoeken naar gegevens op dit systeem wordt geregistreerd wie de gegevens opvraagt. Het mag niet voor persoonlijke doeleinden gebruikt worden en bij misbruik kan men ontslagen worden. Gebruikers van het systeem tekenen hiervoor.

Tegen actief en fanatiek zoekende bedreigers is de vrouwenopvang bijna niet opgewassen. Uiteindelijk is een geheim adres vaak toch niet zo geheim: meerdere mensen in de omgeving van het adres weten dat het om een vrouwenopvang gaat, taxichauffeurs weten vaak de weg wel, enzovoort. Fanatiek zoekende plegers komen bij alle categorieën vrouwen voor.

Onderzoek naar eerderrelateerd geweld (Van der Torre & Schaap, 2005) wijst uit dat potentiële plegers bij eerderrelateerde dreiging zeer ver kunnen gaan in hun pogingen de verblijfplaats van de vrouw of het meisje te achterhalen. Ze bellen instanties en verkrijgen onder valse voorwendselen bepaalde informatie, bedreigen andere familieleden en kennissen of zetten hen onder druk.

Uit het casusonderzoek komt één voorbeeld naar voren van een pleger die zijn vrouw als vermist opgeeft om zo, met behulp van het zoekwerk van de politie, zijn vrouw te kunnen vinden. Dit is overigens niet mogelijk omdat de vrouwenopvang nauw met de politie samenwerkt op dit terrein. Van vrouwen die als vermist worden opgegeven meldt de opvanginstelling dat de vrouw veilig is. Het geheim houden van de verblijfplaats van een cliënte blijkt zeer lastig. De vrouwenopvang kan hier maar beperkt invloed op uitoefenen.

2.5 Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we een beeld geschetst van de knelpunten en dilemma's die spelen bij het waarborgen van de veiligheid van ernstig bedreigde vrouwen, de medewerkers in de opvang en andere cliënten. Daaruit blijkt onder andere dat een bepaalde groep vrouwen niet veilig is binnen de reguliere opvang. Recentelijk zijn als nieuwe loot aan het voorzieningen-aanbod safe houses, ofwel onderduikadressen, toegevoegd. In het volgende hoofdstuk gaan we in op deze specifieke vorm van opvang.

3 Onderduikadressen: een noodzakelijk kwaad?

3.1 Inleiding

Voor zeer ernstig bedreigde vrouwen is er een relatief nieuwe vorm van opvang, namelijk een onderduikadres, ook wel safe house genoemd. Binnen de Tweede Kamer was er na de moord in Zaanstad veel aandacht voor 'safe houses' als mogelijkheid om ernstig bedreigde vrouwen bescherming te bieden. Uit de discussie over safe houses komt naar voren dat er nog veel onduidelijkheden bestaan over deze nieuwe voorziening binnen de vrouwenopvang. Het is niet duidelijk wat een 'safe house' precies is, hoeveel er nu bestaan, hoe deze functioneren en wat voor belendende voorzieningen er nodig zijn.⁶

Om meer zicht te krijgen op safe houses zullen we in dit hoofdstuk eerst ingaan op de vraag wat daaronder moet worden verstaan. Vervolgens zullen we deze voorziening in Nederland beschrijven en ingaan op de voorwaarden voor het functioneren van safe houses.

⁶ T.K. 28 345, nr 34 (2004-2005). Aanpak Huiselijk Geweld. Brief van de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en integratie. Zie ook T.K. 49 3170 (2004-2005). Handelingen van het debat over de opvang van bedreigde vrouwen.

Definitie: onderduikadressen in de vrouwenopvang

De nieuwste voorziening binnen de vrouwenopvang is het ‘safe house’ of onderduikadres. Wij prefereren de laatstgenoemde, Nederlandse, term omdat dit een goed equivalent is voor het Engelse ‘safe houses’. Bovendien roept het begrip geen verwarring op met reeds in omloop zijnde termen. Wij stellen daarom voor te spreken over: onderduikadressen binnen de vrouwenopvang.

Een onderduikadres binnen de vrouwenopvang heeft de volgende kenmerken:

- Het betreft een adres waar vrouwen verblijven die zich in een levensbedreigende situatie bevinden. Deze levensbedreigende situatie is door de politie bevestigd.
- De politie biedt bescherming via een alarmsysteem. Bijvoorbeeld via een Awaresysteem of een directe link met politie (veilig).
- Om de anonimiteit te kunnen waarborgen zijn diverse maatregelen getroffen die strenger zijn dan bij andere vormen van opvang. Het onderduikadres ziet er fysiek uit als een willekeurig woonhuis en bevindt zich tussen andere woningen in een ‘normale’ woonwijk. Zo min mogelijk mensen en instanties weten waar het onderduikadres is en wie er verblijft (geheim en anoniem). De bezoekmogelijkheden en hulpverlening zijn tot een minimum beperkt. De cliënte is via een code of op ander adres vermeld in de GBA (Gemeentelijke Basis Administratie).

3.2 Beschrijving van bestaande onderduikadressen⁷

3.2.1 Aard, aantal en bezetting

Een onderduikadres biedt verdergaande maatregelen om geheimhouding en anonimiteit te waarborgen dan andere voor

⁷ Dit hoofdstuk is gebaseerd op een groepsgesprek met beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij de onderduikadressen, en een interview met een coördinator huiselijk geweld die werkzaam is bij de politie, en met medewerkers van de vrouwenopvang die betrokken zijn bij de onderduikadressen.

handen zijnde vormen van residentiële opvang. Voor vrouwen die behoefte hebben aan zowel een anoniem als zeer geheim adres zijn de onderduikadressen in het leven geroepen. Een onderduikadres vormt een waardevolle aanvulling op het aanbod van de vrouwenopvang.

Drie instellingen voor vrouwenopvang in Nederland beschikken over, of bemiddelen naar, onderduikadressen. Zij doen dat sinds medio 2003 of medio 2004. In totaal zijn er acht woningen in gebruik als onderduikadres met plekken voor in totaal elf vrouwen met kinderen (twee, vier en vijf plekken per instelling).

Waar bij één van de instellingen de bezettingsgraad laag is en men langere periodes van leegstand kent (tot drie maanden), zijn de woningen bij de andere twee instellingen vrijwel altijd bezet en kent men slechts kortere periodes van leegstand. Sommige woningen zijn bijna voor 100% bezet. Bij voorkeur worden cliënten op een onderduikadres niet samen geplaatst in dezelfde woning, al zijn de huizen daar wel toe uitgerust. Het hangt van betreffende cliënte(s) af of men dat al dan niet prettig vindt en of het wenselijk is vanuit veiligheidsoogpunt. De verblijfsduur op een onderduikadres verschilt per instelling (locatie). Alhoewel allen ernaar streven het verblijf zo kort mogelijk te laten zijn, loopt de periode uiteen van een aantal weken tot een limiet van een jaar. Per instelling ziet de gemiddelde verblijfsduur er als volgt uit:

- *Instelling 1*: Een verblijfsduur van rond de zes maanden en rond de twee maanden komt bovengemiddeld voor. Het kortste verblijf duurde twee weken en het langste twaalf maanden.
- *Instelling 2*: afspraak is niet langer dan zes weken, maar in de praktijk is er een uitloop tot drie maanden. Gemiddelde verblijfsduur ligt op een maand. Het kortste verblijf duurde een week, het langste drie en een halve maand.
- *Instelling 3*: maximaal een half jaar, een maximum dat in veel gevallen gehaald wordt.

Het totaal aantal opgevangen vrouwen op onderduikadressen tot aan de zomer van 2005 in Nederland ligt rond de 42. Zowel vrouwen met als zonder kinderen worden opgevangen. Een

exact overzicht van het aantal opgevangen kinderen ontbreekt. Per instelling ziet de bezetting er bij benadering als volgt uit:

- *Instelling 1*: ongeveer 23 (vanaf najaar 2003). In twee gevallen, voor zover bekend, ging het om slachtoffers van eengerelateerd geweld.
- *Instelling 2*: zeven vrouwen en tien kinderen (vanaf juli 2004) Hier is bekend dat het in drie gevallen slachtoffers van eengerelateerd geweld betrof.
- *Instelling 3*: ongeveer 9 (vanaf 2003). Het aantal slachtoffers van eengerelateerd geweld is onbekend.

3.2.2 Doelgroep

Een van de instellingen voor vrouwenopvang omschrijft de doelgroep voor onderduikadressen als volgt: *“Het gaat om vrouwen die te maken hebben met acute en zeer ernstige bedreiging en zij lopen serieus gevaar als ontdekt wordt waar zij verblijven.”*

De vier groepen vrouwen met een groot veiligheidsrisico, zoals we ook in het vorige hoofdstuk zagen, zijn: slachtoffers van eengerelateerd geweld, ernstige belaging/psychiatrische problematiek, een crimineel circuit en vrouwenhandel. Waar het gaat om gemotiveerd zoekende plegers/familieleden is de ervaring dat vrouwen vaak gevonden worden in Blijf-van-mijn-Lijf huizen en andere opvanginstellingen. Bedreigers die verkeren in criminele kringen en/of een vrouwenhandel circuit hechten vaak grote waarde aan het vinden van de vrouw. Ze schuwen daarbij geen onorthodoxe middelen als het sturen van een zogenoemde ‘spionne’ naar de vrouwenopvang (iemand die zich voordoeft als slachtoffer met het oogmerk om de vrouwenopvang binnen te komen). Op die manier wordt getracht de plaats van verblijf van een bepaalde vrouw te achterhalen. Ook speelt in deze circuits vaak buitenproportioneel gebruik van geweld, zeer ernstige mishandeling en gebruik van vuurwapens.

De criteria voor doorverwijzing naar een onderduikadres zijn, op basis van het tot op heden gevoerde beleid binnen de vrouwenopvang, globaal gezien de volgende:

- Er moet worden voldaan aan de algemene criteria van de vrouwenopvang.
- Er moet sprake zijn van een levensbedreigende situatie en de politie bevestigt dit.
- De vrouw moet bereid zijn gegevens bij de politie te melden en/of aangifte te doen.
- De vrouw mag niet bekend zijn met de gemeente waar het onderduikadres zich bevindt, noch mogen zich in de gemeente kennissen, vrienden of familie bevinden.
- De vrouw mag niet illegaal in Nederland verblijven⁸.
- De vrouw moet zelfredzaam zijn.

Er zijn een aantal contra-indicaties aan te wijzen. Het verblijf op een onderduikadres is niet geschikt als de vrouw:

- niet in staat is het adres geheim te houden;
- meer hulp nodig heeft dan kan worden geboden op een onderduikadres;
- niet zelfredzaam is;
- (ernstig) verslaafd is aan alcohol en/of drugs;
- een ernstige, niet hanteerbare, psychiatrische problematiek heeft.

Indien een vrouw zelf deel uitmaakt van een crimineel circuit zien niet alle instellingen dit direct als contra-indicatie. Het eventuele niet toelaatbare gedrag dat uit dit circuit voortvloeit - zoals het ontvangen van gasten en het in gevaar brengen van medebewoners - kan ertoe leiden dat een onderduikadres de vrouw niet plaatst of verwijdert.

Juist omdat een onderduikadres een zeer vergaande vorm van opvang is, doordat cliënte zeer geïsoleerd moet leven, is over het algemeen de stelregel: geen plaatsing op een onderduikadres tenzij er geen andere mogelijkheden zijn. Het is de combinatie van de mate van levensbedreiging en het niveau van zelfredzaamheid van de cliënte die bepaalt of een cliënte al dan niet geschikt is voor een onderduikadres. Als een cliënte in een zeer bedreigende situatie zit, maar zij is niet in staat om in zo'n

⁸ Indien er onduidelijkheid is over de verblijfsstatus zijn instellingen doorgaans wel bereid een periode opvang te bieden, zodat de cliënte een en ander kan uitzoeken en haar leven weer op de rails kan zetten.

geïsoleerde woonomgeving te leven, dan is een onderduikadres niet geïndiceerd.

3.2.3 Verwijzing en plaatsing

Verwijzing naar een onderduikadres gebeurt via diverse betrokkenen. In de meerderheid van de gevallen betreft dit het centrale meldpunt van de vrouwenopvang, maar ook andere instellingen voor vrouwenopvang, de politie en andere hulpverleningsinstanties vragen om een onderduikadres of een zeer beschermde plek voor ernstig bedreigde vrouwen.

De selectiecriteria bij de drie instellingen die bemiddelen naar een onderduikadres zijn verschillend. Waar de ene instelling meer gericht is op het waarborgen van veiligheid, is de andere instelling meer gericht op het verlenen van hulp aan de vrouw. Bij de ene instelling is het zeer belangrijk dat de vrouw haar eigen anonimiteit en veiligheid kan waarborgen, terwijl bij een andere instelling de politie een doorslaggevende rol speelt: die bepaalt of er al dan niet kans bestaat op levensbedreigend geweld. Als er in de ogen van de politie geen gevaar is voor levensbedreigend geweld, wordt er geen politieassistentie verleend. Daarmee wordt plaatsing op een onderduikadres onmogelijk.

3.2.4 Samenwerking met de politie

De rol van de politie inzake de onderduikadressen is tweeledig, namelijk:

1. Voorafgaand/bij aanvang van het verblijf: bevestigen van de levensbedreigende situatie, en het inschatten van de veiligheidsrisico's.
2. Tijdens het verblijf: waarborgen van veiligheid door de mogelijkheid tot ingrijpen, het in de gaten houden van de situatie en betrokkenheid bij een alarmaansluiting (bijvoorbeeld AWARE)(zie ook § 3.3.4).

Alle drie de instellingen verifiëren het verhaal van de vrouw bij de politie alvorens over te gaan tot plaatsing. Dit kan via het korps in de plaats van herkomst van de vrouw, of in de plaats van opvang. De verificatie kan ook plaatsvinden via andere korpsen of politieonderdelen die over informatie beschikken

over de cliënte en haar situatie (denk aan criminele netwerken/vrouwenhandel).

Als de politie de veiligheid niet kan of wil garanderen, heeft een plaatsing weinig tot geen zin. Op een van de locaties is de politie bijzonder streng vanuit de gedachte dat onderduiken moet worden beschouwd als een ultimum remedium. Zij redeneren als volgt: *“Is een vrouw niet echt bang dan zal ze het verblijf in een safe house niet vol kunnen houden.”* Tevens is angst een vorm van waarborg: een vrouw die deze vorm van opvang echt nodig heeft zal zichzelf minder snel in gevaar brengen.

Er lijkt een verschil tussen de invulling die politie geeft aan de termen bedreiging en belaging en die de vrouwenopvang eraan geeft. Waar de vrouwenopvang doorgaans een zeer ruime definitie van bedreiging aanhoudt, beperkt de politie zich tot het willen doden, verkrachten, of ontvoeren van iemand. De politie gaat op zoek naar bewijzen van deze dreiging. Antecedenten van de pleger kunnen daarbij meegenomen worden. In geval van eerdere zaken is er in het verleden van de pleger doorgaans geen sprake van ernstig geweld. Andere indicatoren die een rol kunnen spelen zijn:

- Aanwezig zijn of bezit van een vuurwapen.
- Aanwezigheid van gedetailleerde moordplannen: hoe gedetailleerder de uitwerking van plannen, hoe dichter bij de uitvoering, hoe gevaarlijker.
- Als sprake is van omstandigheden die de situatie op scherp kunnen zetten zoals een (echt)scheiding, een zwangerschap of kinderen waarmee een omgangsregeling is.
- Als er een bepaalde culturele achtergrond meespeelt, bijvoorbeeld een Turkse etniciteit of bepaalde islamitische culturen.

Het gaat altijd om een combinatie van factoren die kan leiden tot de inschatting dat sprake is van levensbedreigend geweld. Als de politie inschat dat er een levensbedreigende situatie is, bestaan er verschillende opties. Het kan voldoende zijn dat een cliënte verhuist, soms is een tussenopvang op een onderduik-adres noodzakelijk of moet de vrouw wisselen van identiteit.

De politie en de hulpverlening zijn het niet altijd met elkaar eens over de inschatting van de dreiging en de indicatie tot onderduiken. Het is belangrijk dat hierover communicatie is en blijft, omdat een onderduikadres zonder bescherming door de politie niet voldoende veiligheid kan waarborgen: zonder de back-up van de politie kan er niet overgegaan worden tot plaatsing.

Veiligheid garanderen tijdens het verblijf

Elke onderduikwoning heeft een of meerdere alarmaansluitingen met het dichtstbijzijnde politiebureau. Veelal betreft dit een AWARE aansluiting. AWARE is een draadloos elektronisch alarmsysteem dat in en om het huis van vrouwen wier ex-partner hen ernstig bedreigt, kan worden aangesloten. Met een druk op de knop wordt de politie gewaarschuwd. Het contact met de wijkagent is standaard deel van het pakket maatregelen waar vrouwen mee te maken krijgen op een onderduikadres. Een plaatsing op een onderduikadres komt niet vaak voor en het adres is slechts beperkt bekend binnen het politiekorps. Het dilemma is dat een te grote bekendheid in het korps de anonimiteit in gevaar kan brengen terwijl een te kleine bekendheid betekent dat agenten het adres niet vlekkeloos kunnen vinden, niet automatisch een oogje in het zeil houden tijdens hun surveillances en niet altijd direct weten hoe te reageren indien er een melding binnenkomt.

3.2.5 Voorwaarden voor het waarborgen van anonimiteit en veiligheid door de instelling

Om de veiligheid en anonimiteit te kunnen garanderen nemen de instellingen specifieke maatregelen voor de onderduikadressen. Hier gelden andere, strengere, huisregels en bovendien gelden er verdergaande maatregelen om het onderduikadres geheim te houden (zie bijlage 3). Een van de instellingen heeft bijvoorbeeld een lijst opgesteld met alle organisaties waar het adres van de instelling of het verblijfadres van de cliënte bekend is (zie bijlage 4). Deze lijst dient medewerkers ervan bewust te maken dat er vele mogelijkheden zijn waarop de anonimiteit in gevaar kan komen.

Op de onderduikadressen gelden strengere regels dan in andere vormen van opvang. Zo is bezoek niet toegestaan en mogen cliënten geen contact zoeken met familie of vrienden. De cliënte moet een verklaring ondertekenen dat zij het adres geheim zal houden en dat zij hulp van de vrouwenopvang zal accepteren.

3.2.6 Ondersteuning en hulpverlening

Het soort en de frequentie van ondersteuning dat geboden wordt, verschilt per instelling. De 24-uurs bereikbaarheid voor noodgevallen geldt voor alle instellingen. De frequentie van bezoek en ondersteuning door een hulpverlener verschilt per instelling van één tot drie keer per week. In het verleden is geprobeerd om het isolement van de vrouwen op een onderduikadres te doorbreken door de inzet van een buddy (een vrijwilliger), maar dat blijkt lastig te realiseren. Het geeft de mogelijkheid tot lekken van het (geheime) adres, het werk is lastig te plannen, en het vinden van geschikte en beschikbare vrijwilligers is tijdsintensief.

Het isolement waarin de cliënte verkeert komt als belangrijk knelpunt naar voren. Een van de instellingen probeert dit te verbeteren door het onderduikadres aan te haken bij de ambulante woonbegeleiding.

Tijdens een verblijf op een onderduikadres kan een cliënte hulp nodig hebben op andere vlakken, bijvoorbeeld medische hulp, een doorverwijzing naar AMW, specifieke hulp voor de kinderen. Ook moet soms de psychiatrische crisisdienst, slachtofferzorg of een huisarts worden ingeschakeld. Instellingen moeten dan afspraken maken over geheimhouding.

3.2.7 Woningbouw

Voor het inrichten van een safe house is medewerking van een woningbouwcorporatie onontbeerlijk. Twee instellingen hebben met woningbouwverenigingen afspraken gemaakt over de onderduikadressen. Er is afgesproken dat bij het bekend raken van het adres als onderduikadres de mogelijkheid bestaat tot verhuizen. Daarnaast is afgesproken regelmatig (ongeveer om de twee jaar) van woning te wisselen om het risico van bekendmaken te verkleinen. De andere instelling heeft goede contacten

met de woningbouw en men acht het (vooralsnog) niet nodig vaste afspraken te maken.

3.2.8 Vertrek en nazorg

Een onderduikadres is een tijdelijke oplossing voor een acuut probleem. Tijd kan een oplossende factor zijn voor dreiging en onveiligheid. De medewerkers van de vrouwenopvang kennen diverse gevallen waar na enige tijd de omstandigheden veranderden en de grootste dreiging uit de lucht was, waardoor de vrouw weer naar een gewone woning of een minder geïsoleerde vorm van opvang kon verhuizen. De meeste situaties van ernstige bedreiging houden op na ongeveer/gemiddeld een half jaar. Behalve bij eengerelateerd geweld: dat houdt niet altijd op, maar de vrouw kan wel een manier vinden om ermee om te gaan en dan kan zij het onderduikadres verlaten.

Een belangrijke vraag is wat er na de periode van onderduiken met de vrouw zal gebeuren. De instellingen voor vrouwenopvang bieden thans diverse mogelijkheden aan en beschikken over verschillende maatregelen om een zo veilig mogelijke overgang te garanderen van onderduikadres naar terugkeer in de maatschappij. De maatregelen zijn zeer divers. Er kan worden doorverwezen naar ketenpartners of therapieën en hulpverleningstrajecten, of de wijkagent wordt op de hoogte gebracht. Meer praktische hulp bestaat uit zorg voor een urgentiebewijs voor een zelfstandige woning⁹, het aanvragen bijzondere bijstand, het aanvragen van AWARE, of langsgaan in het nieuwe huis. Als de levensbedreigende situatie niet afneemt, kan ook hulp worden geboden bij het verkrijgen van naamswijziging (een nieuwe identiteit) of het zoeken naar een opvangplaats in het buitenland.

Na het verlaten van het onderduikadres stopt doorgaans het contact met de cliënten, op dat ene bezoek vlak na de verhuizing na. Een vorm van overdracht aan instellingen (in andere steden) is daarom belangrijk. Daarnaast is nazorg door de politie een mogelijke optie. De inzet is om zoveel mogelijk te voorkomen dat er een hulpverleningsgat voor de cliënte

⁹ Het is mogelijk om urgenties in diverse steden te regelen via het netwerk van de vrouwenopvang.

ontstaat. Het lijkt van belang dat de vrouwenopvang in de ene regio zicht heeft op het aanbod elders in het land. De Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld zouden daar een rol in kunnen spelen.

3.3 Knelpunten

Er komen enkele knelpunten naar voren die te maken hebben met de cliënte, het personeel, de ketenpartners en de organisatie.

3.3.1 De cliënte

Het is voor de cliënte en de kinderen een zware opgave om zo geïsoleerd te moeten leven. Slechts een beperkte groep vrouwen is geschikt voor het verblijf op een onderduikadres. Alleen degenen die langere tijd zonder hulpverlening kunnen, en die zelfstandig kunnen wonen, komen in aanmerking: de vrouw moet voldoende sterk in haar schoenen staan om de eenzaamheid te kunnen verdragen en de anonimiteit en geheimhouding te waarborgen. De vrouw en de kinderen mogen niemand op het adres ontvangen en moeten altijd omzichtig naar huis gaan. Dit roept de vraag op wat er gebeurt met de groep vrouwen die zowel hulpverlening als een grote mate van veiligheid nodig heeft. Een onderduikadres is voor hen niet geschikt, maar welke vorm van opvang dan wel? Het is overigens niet bekend hoe groot deze groep vrouwen is.

Kinderen hebben een specifieke positie. Zij zijn ook getraumatiseerd en hebben specifieke hulp nodig. Soms wordt gespecialiseerde gezinsverzorging ingeschakeld of kinderwerk van de vrouwenopvang. Het is een afweging tussen zorg voor de kinderen en het garanderen van veiligheid. De vraag is of kinderen soms beter af zijn als zij elders worden ondergebracht, bijvoorbeeld bij opa en oma. Nu wordt er veelal niet gekeken naar een andere plek voor kinderen omdat het contact met de moeder van groot belang wordt geacht.

3.3.2 Het personeel

Voor hulpverleners kan het werken op onderduikadressen extra belastend zijn vergeleken met de andere voorzieningen in de vrouwenopvang. Dat geldt zowel voor het geven van hulp, als voor de veiligheid van het personeel zelf. Het is niet altijd eenvoudig om geschikt personeel te vinden. Dit kan leiden tot onderbezetting en daarmee tot een opnamestop voor onderduikadressen. Er is sprake van een capaciteitsprobleem.

3.3.3 De ketenpartners

De politie speelt een belangrijke rol in het waarborgen van de veiligheid. Dit betekent dat de politie ook zeggenschap heeft over de plaatsing van de vrouw op een onderduikadres; als de politie het niet noodzakelijk vindt en geen hulp en beveiliging wil bieden is het niet raadzaam om een vrouw te plaatsen. In de ene regio speelt de politie een meer prominente rol dan in de andere regio. Het lijkt raadzaam afspraken te maken over de beslissingsbevoegdheid en de criteria op grond waarvan de beslissing wordt genomen. Samenwerking tussen vrouwenopvang en politie is essentieel.

Het is voor de vrouw en kinderen heel belangrijk dat er verschillende vormen van steun en hulp worden geboden tijdens het onderduiken. Dit betekent dat er afspraken moeten zijn met relevante hulpverleners. De spreiding over de regio van diverse ketenpartners kan een probleem zijn wat betreft af te leggen afstanden.

3.3.4 De organisatie

De verblijfsduur kan langer zijn dan wenselijk omdat cliënte niet kan worden doorgeplaatst naar een andere opvangvoorziening of een eigen woning. Daarnaast zou, om het isolement te doorbreken, nader moeten worden onderzocht welke voorzieningen aanschurken tegen de onderduikwoningen en welke voorzieningen gemeenschappelijk kunnen worden gebruikt. Juist omdat onderduikadressen maar beperkt bruikbaar zijn, is het belangrijk dat er een grote diversiteit is aan opvangvormen met verschillende veiligheidsmaatregelen.

De instellingen hanteren momenteel nog niet dezelfde criteria; strenge criteria brengen eerder leegstand met zich mee. Een van de instellingen heeft behoefte aan uitbreiding.

De vraag is in welke mate deze vorm van opvang uitgebreid moet worden en hoe groot de regionale spreiding van de verschillende onderduikadressen moet zijn. Enige spreiding is noodzakelijk omdat vrouwen nooit in hun eigen regio kunnen worden opgevangen, gezien het belang de anonimiteit te waarborgen.

3.4 Conclusie: onderduikadressen als mogelijkheid bij levensbedreigende situaties

Uit het onderzoek komt naar voren dat op drie plaatsen in het land onderduikadressen voor ernstig bedreigde vrouwen van de grond zijn gekomen. De opvangvoorziening is op elk van de drie locaties in grote lijnen hetzelfde opgezet, maar er zijn accentverschillen. De een gebruikt bijvoorbeeld meer strikte criteria dan de ander voor de toelating, en de een staat meer bewegingsvrijheid toe dan de ander. Daarnaast zijn er verschillen in de mate waarin hulpverlening wordt aangeboden en de mate waarin hulpverleners en andere professionals binnen mogen komen.

Er komt een aantal voorwaarden naar voren waaraan een onderduikadres moet voldoen:

- Afstemming met politie is noodzakelijk, zowel als het gaat om het inschatten van de ernst van de dreiging, als wat betreft het waarborgen van de veiligheid als de vrouw op het onderduikadres woont.
- Onderduikadressen vormen een onderdeel van het aanbod van de vrouwenopvang en deze vorm moet in samenhang met andere voorzieningen binnen de vrouwenopvang functioneren. Het is slechts een van de mogelijke maatregelen. Binnen de vrouwenopvang moet sprake zijn van differentiatie in voorzieningen en gradaties in veiligheidsmaatregelen, zodat aangesloten kan worden bij de verschillende doelgroepen.

- Een onderduikadres is alleen geschikt voor een zeer beperkte groep vrouwen; er moet sprake zijn van een zekere mate van zelfstandigheid van de vrouw en zij moet om kunnen gaan met een geïsoleerd bestaan.
- Een onderduikadres is een tijdelijke maatregel; het is geen oplossing. De oplossing ligt elders: bijvoorbeeld in het (strafrechtelijk) aanpakken van degenen die gevaar opleveren en strafbare feiten begaan of het normaliseren van de verhoudingen tussen het slachtoffer en haar omgeving door het versterken van het sociale netwerk van de vrouw en kinderen. Het doorplaatsen van een cliënte van onderduikadres naar onderduikadres is absoluut onwenselijk.
- Een klein aantal onderduikadressen moet kunnen voorzien in de behoefte van de kleine doelgroep. Het is hierbij noodzakelijk dat er voldoende landelijke spreiding is. Daarnaast is het noodzakelijk dat de diverse instellingen informatie uitwisselen en samenwerken.

De ervaring met de onderduikadressen leert dat er veel maatregelen nodig zijn om de veiligheid van de cliënte te kunnen waarborgen. Particuliere adressen zijn daarom geen optie voor deze groep vrouwen. Niet alleen is de veiligheid voor de cliënten niet te garanderen, maar ook de veiligheid van de bewoners van de particuliere adressen loopt gevaar.

4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Binnen de sector vrouwenopvang is er toenemende aandacht voor veiligheidsvraagstukken. Maatschappelijke tendensen zoals verharding van de samenleving, toename van criminaliteit, en diversiteit in de bevolkingsopbouw zijn terug te vinden in de problematiek van de cliënten in de vrouwenopvang. De toename van het aantal ernstig bedreigde vrouwen in de opvang en een aantal zeer ernstige incidenten met dodelijke afloop, benadrukken de noodzaak om binnen de sector toe te werken naar een landelijk veiligheidsbeleid.

Eerst geven we per thema kort de onderzoeksbevindingen weer. Vervolgens geven we onder een motto verschillende aanbevelingen voor veiligheidsbeleid. Het is aan de sector zelf om aan de hand van dit basisdocument een landelijk veiligheidsbeleid te formuleren.

4.2 Onderzoeksbevindingen

In het onderzoek staat de vraag centraal op welke manieren onveiligheid ontstaat en op welke wijze veiligheid kan worden

gewaarborgd binnen de vrouwenopvang. Deze vraag is toegespitst op de veiligheidsproblematiek van de groep zeer ernstig bedreigde vrouwen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar zeer ernstige belaging, eengerelateerd geweld, prostitutie en mensenhandel en betrokkenheid van een crimineel circuit. Het bepalen van risico's is essentieel waar het gaat om het waarborgen van veiligheid. Dit betreft zowel het gevaar dat de vrouw en haar kinderen lopen, maar ook het gevaar dat medewerkers en medebewoners lopen. Het is zeer lastig risico's in te schatten omdat gevaar moeilijk objectiveerbaar is. Een instrument voor risicoscreening in de vrouwenopvang is in ontwikkeling. Dit instrument zal handvatten bieden ter objectivering van mogelijke risico's.

Onveiligheid kan op meerdere vlakken ontstaan. De veiligheid kan in gevaar komen door factoren van buiten (belagers, ex-partners of familie). Er kunnen ook lekken ontstaan via instanties, hulpverleners en anderen. Een andere factor is het gedrag van de vrouw (en kinderen) zelf. Er is een grote diversiteit in de problematiek en in de voorzieningen binnen de vrouwenopvang.

Er komen vier cruciale thema's naar voren uit het onderzoek over (on)veiligheid in de vrouwenopvang. Hieronder presenteren we de vier veiligheidsthema's met de voornaamste knelpunten en dilemma's. Het vijfde thema betreft de problematiek van de onderduikadressen.

Het inschatten van veiligheidsrisico's

- Het inschatten van veiligheidsrisico's moet vaak gebeuren op grond van informatie van de cliënte zelf en niet op basis van aantoonbare feiten. Dit maakt risico-inschatting subjectief en lastig te objectiveren.
- Vrouwenopvang, politie en cliënte kunnen onderling van mening verschillen over de ernst van de situatie, wat het realiseren van een goede oplossing in de weg kan staan.
- In het geval van eengerelateerde dreiging is het bijzonder moeilijk om een goede inschatting van de risico's te maken. Dit omdat sprake is van bemoeienis van een collectief: er

zijn meerdere potentiële daders, maar ook potentiële beschermende krachten. Ervaring leert dat de mate van dreiging niet samenhangt met de mate waarin daadwerkelijk geprobeerd wordt eerschending te wreken.

Het spanningsveld tussen hulpverleners en veiligheid bieden

- Er is een spanningsveld tussen de steun die het eigen (hulpverlenings)netwerk de cliënte kan bieden en het risico dat dit netwerk de verblijfplaats uit laat lekken.
- Voor vrouwen die én veel hulp én veel veiligheid nodig hebben, is geen geschikte vorm van opvang.
- Bij zeer ernstig bedreigde vrouwen moet niet alleen gekeken worden naar wat het beste voor de cliënte is, maar moeten ook de risico's voor andere cliënten en medewerkers meegewogen worden.
- In het geval van blijvende dreiging is er in wezen geen oplossing. De zeer drastische maatregel om van identiteit te veranderen is voor weinigen weggelegd.
- De vrouwenopvang kan niet aan iedereen opvang verlenen. Sommige vrouwen hebben hulp nodig maar horen toch niet thuis in de vrouwenopvang.

De vrouwenopvang en ketenpartners

- De politie is een onontbeerlijke samenwerkingspartner met een drietal belangrijke functies: signaleren en doorverwijzen, kennis delen ten behoeve van risico-inschatting en bescherming bieden.
- De informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners in de keten vormt een probleem. Er is behoefte aan standaardafspraken tussen vrouwenopvang en ketenpartners.
- Door de regionale organisatie van de hulpverlening stagneert hulp bij verhuizing naar een opvanginstelling buiten de regio. Oude contacten moeten worden onderbroken, terwijl het lang duurt voordat nieuwe hulp is opgezet.
- Door afwezigheid van centrale aansturing in de sector vrouwenopvang zelf, moet elke opvangvoorziening bij onverwachte en nieuwe situaties opnieuw het wiel uitvinden.

Het waarborgen van anonimiteit

- Ondanks strikte afspraken zijn cliënten zelf de voornaamste bron van het uitlekken van geheime adressen.

- Bij elke verhuizing moeten zeer veel administratieve zaken geregeld worden. Instanties vormen een groot risico bij het uit laten lekken van adresgegevens. Het koppelen van databestanden, vergaande technische ontwikkelingen en standaardprocedures in de correspondentie zijn daar debet aan.
- De gemeente kan een adres afschermen, maar medewerkers van de gemeente zelf, politie en justitie blijven toegang houden tot het werkelijke adres.
- Tegen zeer actief zoekende plegers of medestanders van de pleger is de vrouwenopvang niet opgewassen.

Onderduikadressen

- Sinds kort bestaat de voorziening ‘onderduikadressen’. Onderzocht is of onderduikadressen een afdoende oplossing zijn om (tijdelijk) veiligheid te waarborgen. Ook is gekeken naar de voorwaarden voor het kunnen functioneren van onderduikadressen. Uit het onderzoek komt naar voren dat onderduikadressen een goede aanvulling zijn op de bestaande voorzieningen voor een beperkte groep ernstig bedreigde vrouwen. Een aantal knelpunten komt naar voren die te maken hebben met de cliënte, het personeel, de ketenpartners en de organisatie.
- Voor een specifieke groep ernstig bedreigde vrouwen kan tijdelijke opvang in een onderduikadres een oplossing bieden. Voorwaarde is dat de vrouw enigszins zelfredzaam is, de veiligheid van zichzelf en eventuele kinderen kan waarborgen en in grote afzondering kan leven.
- Voor hulpverleners kan het werken op onderduikadressen zeer belastend zijn, zowel wat betreft het geven van hulp als de eigen veiligheid.
- Afspraken met ketenpartners als politie en hulpverlening zijn essentieel voor een plaatsing op een onderduikadres. Deze afspraken zijn niet altijd even duidelijk aanwezig.
- Onderduikadressen zijn beperkt bruikbaar. Het is belangrijk dat er een grote diversiteit is aan opvangvormen om te kunnen doorverwijzen.
De instellingen hanteren momenteel niet dezelfde criteria over opname in diverse vormen van opvang.

4.3 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen doen wij de volgende aanbevelingen.

Het inschatten van veiligheidsrisico's

Motto: Neem bij zeer ernstig bedreigde vrouwen het zekere voor het onzekere.

Aanbevelingen:

1. Gebruik altijd bij de aanmelding van een cliënte het risicotaxatie-instrument (Risicotaxatie geweldsdreiging in de Vrouwenopvang, Verwey-Jonker Instituut, 2005) met bijbehorende bindende indicatie voor veiligheidsmaatregelen.
2. Het is zaak om niet enkel bij de aanmelding, maar ook bij de intake een gestandaardiseerde vragenlijst te gebruiken en op grond van de antwoorden een veiligheidsplan te maken. Dit veiligheidsplan moet regelmatig geëvalueerd en zo nodig bijgesteld worden, zodat sprake is van een continu proces van risico-inschatting.
3. Werk aan deskundigheidsbevordering onder de medewerkers. Werk aan bewustwording van hulpverleners om de ernst van bepaalde situaties te herkennen (bijvoorbeeld omtrent onberekenbaarheid in het gedrag van familie en plegers).
4. Formuleer veiligheidsbeleid voor medewerkers, gebouwen en ketenpartners. Denk bijvoorbeeld aan het altijd op zak hebben van een mobiele telefoon door hulpverleners, het elkaar op de hoogte houden van afspraken (waar en met wie), en het maken van afspraken die invulling geven aan de veiligheidsmaatregelen.

Het spanningsveld tussen hulp verlenen en veiligheid bieden

Motto: Om ieders veiligheid te kunnen waarborgen dient de vrouwenopvang aan te geven welke vrouwen niet geschikt zijn om binnen de vrouwenopvang opgevangen te worden.

Aanbevelingen :

1. De vrouwenopvang moet als sector helder voor ogen hebben wat zij binnen haar taken wel kan doen en wat niet. Daarbij is het streven de opvang zodanig in te richten dat degene met een verhoogd risico de benodigde veiligheid geboden wordt, zonder dat dit een afname van de veiligheid van anderen betekent.
2. Hulpverleners dienen ondersteund te worden in het kunnen inschatten van veiligheidsrisico's en het bieden van veiligheid aan verschillende risicogroepen. Naast aandacht voor hulpverlenende competenties dient er aandacht te zijn voor andere competenties zoals informatieanalyse, het bepalen van prioriteiten en het nemen van maatregelen.
3. Voor vrouwen die weinig zelfredzaam zijn en op een onderduikadres zouden moeten verblijven, is intensievere hulp nodig dan nu binnen de kaders van de opvang geboden kan worden. Om ook deze vrouwen hulp én veiligheid te bieden is een investering nodig in het hulpverleningsaanbod.

De vrouwenopvang en ketenpartners

Motto: Maak bindende afspraken en streef naar bovenregionale samenwerking.

Aanbevelingen:

1. Stel een onderlinge werkinstructie (landelijk en/of lokaal) op tussen vrouwenopvang en politie en leg daarin zaken vast rond informatieoverdracht (welke informatie kan wel en welke niet gedeeld worden?) en beslissingsbevoegdheid (wat te doen als politie en vrouwenopvang het niet eens zijn met elkaar?). Stel verplichtende afspraken op naar beide zijden.
2. Schakel altijd de politie in bij inschatting van een risico op geweld of belaging. Laat de politie in elke casus mede beoordelen of het mogelijk gaat om een ernstig bedreigende situatie
3. Zorg voor eenduidig beleid binnen de vrouwenopvang. Richt een centraal meldpunt op zodat zichtbaar wordt wie waar al om hulp heeft gevraagd en wie is afgewezen op grond van veiligheid.

4. Zoek, samen met ketenpartners, naar een mogelijkheid waar vrouwen wel geplaatst kunnen worden als zij om veiligheidsredenen worden afgewezen.
5. Zorg voor meer bovenregionale samenwerking met ketenpartners rond cliënten in de vrouwenopvang. Maak het mogelijk dat reeds ingezette hulpverlening (met name de GGZ, AMW en BJZ) ook buiten de eigen regio actief kan blijven.
6. Zorg dat er een korte lijn is naar de GGZ voor diagnostiek, advies en zo nodig behandeling van zowel vrouwen als kinderen.

Het waarborgen van anonimiteit

Motto: Lekken zoveel mogelijk voorkomen.

Aanbevelingen:

1. Formuleer (landelijk) hoe de anonimiteit in gevaar komt door verplichte melding van het adres bij instanties (wetgeving) en ga in overleg met beleidsmakers en instanties.
2. Stel landelijk een checklijst op via welke instanties het adres van cliënten gemakkelijk bekend kan worden.
3. Stel een werkinstructie op voor het omgaan met vrouwen die risicovol gedrag vertonen. Dit zorgt voor eenduidigheid onder de diverse hulpverleners.
4. Werk aan bewustwording van het gevaar van uitlekken bij de cliënten
5. Werk aan bewustwording van het gevaar van uitlekken bij de hulpverleners.

Het nut van onderduikadressen

Motto: Tijdelijk extra veilig voor een beperkte groep vrouwen

Er komen uit het onderzoek enkele voorwaarden naar voren waaraan een onderduikadres moet voldoen:

- Afstemming met politie rond het inschatten van de ernst van de dreiging en het waarborgen van de veiligheid.
- Onderduikadressen moeten in samenhang met andere voorzieningen binnen de vrouwenopvang functioneren.

- Een onderduikadres is alleen geschikt voor een zeer beperkte groep vrouwen; er moet sprake zijn van een zekere mate van zelfstandigheid van de vrouw en zij moet om kunnen gaan met een geïsoleerd bestaan.
- Een onderduikadres is een tijdelijke maatregel, en het is geen oplossing.

Een klein aantal onderduikadressen in den lande moet kunnen voorzien in de behoefte van de kleine doelgroep. Daarbij is het noodzakelijk dat de diverse instellingen informatie uitwisselen en samenwerken.

5 Literatuur

Bakker, H. m.m.v. S. Aydogan (2005). *Eergerelateerd geweld in Nederland. Een bronnenboek*. Utrecht: TransAct

T.K. 28 345, nr. 34 (2004-2005). Aanpak Huiselijk Geweld. Brief van de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingen-zaken en integratie.

T.K. 49 3170 (2004-2005). Handelingen van het debat over de opvang van bedreigde vrouwen.

Eck, C. van (2004). *Door bloed gezuiverd. Eerwraak bij Turken in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.

Eck, C. van (2005). *De dood van een jonge Turkse vrouw in Berlijn*.

Gortworst, J. A. (2005). *Onderzoek naar ernstig bedreigde vrouwen in de vrouwenopvang*. Amersfoort: Federatie Opvang.

Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (2005). *Het Oranje-huis. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een herkenbaar blijfhuys*. Alkmaar: Stichting Blijf van m'n Lijf Alkmaar.

Ministerie van Justitie (2002). *Privé geweld - publieke zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Nauta, A. (2004). *Maatregelen en delicten rondom de 'namus'*. Niet gepubliceerd.

Wolf, J. Greshof D. & Jager J. (2003). *Aan de voordeur van de vrouwenopvang. Een onderzoek naar de instroom*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Torre, E.J. van der & Schaap L. (2005). *Ernstig eengerelateerd geweld: Een casusonderzoek*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Bijlage 1: Resultaten enquête veiligheidsmaatregelen

In totaal zijn er in juli 2005 tweeënveertig instellingen voor vrouwenopvang aangesloten bij de Federatie Opvang. Deze instellingen bevinden zich verspreid door heel Nederland. Aan deze instellingen is een vragenlijst gestuurd rond hun veiligheidsbeleid. In deze paragraaf zullen we verslag doen van de resultaten. Van het totaal aantal aangeschreven instellingen ontvingen wij er dertig retour (dertig van de 42). Dat geeft een respons van ruim 70%.

Veiligheidsbeleid

Vier van de instellingen (bijna 13 %) geven aan geen beleid te hebben ontwikkeld voor de veiligheid in de vrouwenopvang; daarnaast geven twee instellingen aan ermee bezig te zijn en een start gemaakt te hebben.

Van de instellingen die wél dergelijk veiligheidsbeleid ontwikkeld hebben (24), hebben tien instellingen dit schriftelijk vastgelegd, zijn er drie mee bezig dit vast te leggen of hebben het deels vastgelegd, en hebben acht instellingen niets op papier staan hierover.

Het veiligheidsbeleid - voor zover wij dat onder ogen hebben gezien - betreft vooral beveiliging en bewaking, informatiestromen en communicatielijnen, bezoek- en uitgaanstijden, calamiteiten als bommeldingen, brand en ontruiming, omgaan met agressie en geweld, veiligheidsrisico's in sociaal opzicht en

vanuit de fysieke omgeving (gebouw), richtlijnen bij incidenten en calamiteiten.

Nagenoeg alle instellingen (op één na) geven aan met huisregels te werken wat betreft de veiligheid van de cliënten. Vaak lopen veiligheidsbeleid en huisregels in elkaar over, of ze liggen in elkaars verlengde. Zeventien instellingen hebben de betreffende huisregels meegestuurd. Bij het bekijken van deze regels en afspraken valt op dat deze in het verlengde liggen van de aspecten als genoemd onder veiligheidsbeleid.

Risicotaxatie

Vijf instellingen geven aan vragenlijsten als een risicoanalyse of een veiligheidsmeter te gebruiken aan de hand waarvan veiligheidsrisico's voor de cliënt kunnen worden ingeschat. Zij doen dit onder de noemer van bijvoorbeeld veiligheidsscan of risico-inventarisatie. We kregen twee van dergelijke vragenlijsten. Uit deze formulieren valt op te maken dat de risicoanalyse bij binnenkomst hoofdzakelijk te maken heeft met de aard van de dreiging, de achtergrond van de bedreigende partij (strafblad, leeftijd, relatie, wapenbezit en kenteken auto, gewelddadig verleden), aangifte bij politie, betrokken instanties, andere bedreigende partijen, en personen die op de hoogte zijn van de verblijfplaats.

Hierbij tekenen we aan dat deze twee formulieren absoluut niet representatief zijn voor hoe het toegaat binnen de rest van de instellingen bij de intake (waar naar verwachting een belangrijk deel van de risico-inschatting plaats vindt).

Afspraken politie rond veiligheid?

Op de vraag of de instellingen afspraken met de politie hebben gemaakt rond afstemming omtrent veiligheid antwoorden ze vrijwel allemaal (op twee na) dat dit inderdaad het geval is. Daarvan bestaat het merendeel uit mondelinge afspraken. Dat is namelijk het geval bij 25 instellingen en drie instellingen hebben deze afspraken schriftelijk vastgelegd.

Voor zover we beschikken over de inhoud van de afspraken of verslagen van bijeenkomsten en overlegondes van politie en vrouwenopvang zien we het volgende. Instellingen voor vrouwenopvang en politie committeren zich tot samenwerking met

elkaar (bijvoorbeeld door met contactpersonen te werken), en tot een gezamenlijke inzet voor een optimale veiligheid van de cliënte. Ze doen dat onder meer door informatie-uitwisseling en het samen inschatten van de risico's en het nemen van passende maatregelen.

Het gebouw, het pand

Slechts drie van de instellingen geven aan dat het pand waar de vrouwen worden opgevangen voorzien is van een politiekeurmerk voor veilige gebouwen. En één instelling is bezig om dit in gang te zetten.

Bijlage 2: Notitie eenduidige definitie diverse typen adressen

Deze notitie is eerder verschenen als bijlage in de Eerwraak-rapportage december 2004, Federatie Opvang

Het is belangrijk om tot een eenduidig begrippenkader te komen in de vrouwenopvang dat recht doet aan de diverse typen van opvang en dat leidt tot begripsverheldering. In de praktijk wordt vaak gesproken over geheime, anonieme en veilige adressen. Deze begrippen worden veelal door elkaar heen gebruikt en binnen de diverse opvanginstellingen wordt een andere betekenis gegeven aan deze begrippen. Om als vrouwenopvang op landelijk niveau effectief te opereren, lijkt eenduidige terminologie van belang.

In onderstaand begrippenkader wordt de nadruk gelegd op de begrippen anoniem en veilig. Het etiket geheim is niet expliciet uitgewerkt omdat het naar onze mening heel vaak niet meer gaat om adressen die echt niet bekend zijn. Veelal zijn er in de omgeving wel mensen die weten dat er een opvanginstelling is gevestigd en naar gelang een gemeente kleiner is, is het ook moeilijker een opvangvoorziening echt geheim te houden. Geheim willen we hanteren voor die vrouwen die continu op de vlucht zijn en ook niet lang veilig zijn op een vast opvangadres. Voor die vrouwen is een ander soort opvang nodig, daar is eerder sprake van een soort onderduikadres.

Anonieme adressen	Veilige adressen
<i>Kenmerken</i>	<i>Kenmerken</i>
- Adres en telefoonnummer niet bekend. - Geen afspraken met verwijzers/bekenden in het pand, dus ook geen interne vergaderingen. - Geen naambordje. - Postbus. - Cliënten worden elders opgehaald. - Geen bezoek (ex)partners. - Geen bezoek familie en vrienden. - Cliënten mogen alleen in andere wijk afspraken en ontmoetingen met derden regelen. - Vrouwen worden bij hoge uitzondering in hun eigen woonplaats opgevangen.	- Adres en telefoonnummer bekend, tenzij.. - Mogelijkheden van afspraken met verwijzers/bekenden in het pand. - Naambordje. - Eventueel postbus naast straatadres. - Cliënten kunnen rechtstreeks naar het pand. - Bezoek (ex)partners onder condities, bijvoorbeeld bezoekregeling. - Beperkt bezoek van familie en vrienden is mogelijk. - Cliënten mogen in de buurt afspraken en ontmoetingen met derden regelen. - Vrouwen kunnen wel in hun eigen woonplaats worden opgevangen.

Enkele algemene punten:

- Bij beide typen voorzieningen zijn afspraken met de politie van belang in geval van calamiteiten et cetera.
- Op beide typen opvangvoorzieningen is een belcode en check bij de voordeur.
- Er zijn strenge regels met betrekking tot het bekend maken van een anoniem adres aan derden; cliënten worden dan uit- of overgeplaatst;

- Op anonieme locaties worden de vrouwen niet ingeschreven. Er wordt eenzelfde adres naar burgerzaken gehanteerd waar vrouwen op anonieme locaties worden ingeschreven.
- Cliënten moeten zelf een nieuw bank-/giropasje aanvragen.

Enkele discussiepunten:

- Er is een verschil in regelgeving of vriendjes of vriendinnetjes van kinderen die in de opvang verblijven bij een veilige locatie mee mogen.
- Het al dan niet hebben van sleutels wordt verschillend gehanteerd bij zowel vrouwenopvang Overijssel als Rotterdam (bij vrouwenopvang Overijssel hebben cliënten sleutels bij een veilige locatie, in Rotterdam niet en wel bij enkele anonieme locaties).
- Voor de anonieme adressen in Rotterdam geldt dat werkende vrouwen zich in eerste instantie ziek moeten melden, kinderen gaan naar een andere school en de vrouw naar een andere huisarts.
- Op anonieme locaties is er bij vrouwenopvang Overijssel in Zwolle wel overal een camera met schutting, bij vrouwenopvang Rotterdam niet.

Er bestaat verschil of ex-partners wel of niet bij de veilige adressen mogen binnenkomen (in Rotterdam niet, bij vrouwenopvang Overijssel wel).

Bijlage 3: Maatregelen om een onderduikadres geheim te houden

Onderstaand volgt een opsomming van maatregelen die genoemd zijn door de instellingen voor vrouwenopvang die beschikken over en/of bemiddelen naar een onderduikadres.

- Geen bezoek toestaan.
- Niet mobiel bellen / een andere simkaart gebruiken.
- Bankafschriften naar postbus, niet pinnen in de stad van opvang, een andere bank nemen. Inschrijven in gemeente op briefadres (hier zijn speciale afspraken over met gemeente).
- Kinderen op school inschrijven met ander adres (BV postbus of adres administratie)
- Oude school mag niet weten op welke nieuwe school de kinderen zitten. Leerplichtambtenaren kunnen ook ‘lek’ vormen.
- Het proces verbaal mag geen gegevens bevatten waaruit kan blijken waar het pv is opgemaakt of waar vrouw verblijft
- Niet spreken over het ‘beschikken over’ onderduikadressen, maar over ‘het bemiddelen naar’ onderduikadressen.
- Vervoer van cliënte naar het adres via een bushalte in de buurt (daar af laten zetten door bus of taxi). Hulpverleenster brengt vrouw vanaf daar naar het adres.
- Kinderen niet naar school laten gaan.
- Cliënt afhalen op politiebureau en met taxi naar woning begeleiden.

- Zo min mogelijk woning verlaten door cliënte. Zelfs winkelen kan eigenlijk niet.
- Mogelijke lekken in de gaten houden door met een checklist te werken met instanties waar de vrouwenopvang of cliënte bekend is.
- Geen cliënte opnemen die elders moest vertrekken vanwege het bekend maken van het adres. Dit in verband met inschatten van het kunnen geheimhouden van het adres door de cliënte zelf.
- Als vrouwenopvang zo moeilijk mogelijk vindbaar zijn, niet via de website, niet via de telefoongids, het opgeven van een ander adres voor leveranciers e.d.
- Omgangsregeling voor de kinderen tijdelijk stopzetten.

Overige opmerkingen die de instellingen maakten over geheimhouding:

- Lekken van gemeente naar gemeente is niet af te schermen (door bijvoorbeeld familie, kennissen of vrienden van de pleger die werkzaam zijn bij een gemeente zijn gegevens van de vrouw te traceren). Een mogelijke oplossing hiervoor zou zijn om vrouwen niet in de betreffende gemeente te laten inschrijven maar bij de Federatie Opvang in Amersfoort. Dit vraagt om een landelijke oplossing.
- Het lekken van adressen via de kinderen komt voor zover bekend nauwelijks voor. Het hangt met name van de moeder af of een adres al/niet bekend wordt.
- De auto van de cliënte kan een lek zijn via kentekenregistratie en via de parkeerplek.

Vanuit de politie werden de volgende punten genoemd:

De politieregistratie is in Nederland (nog) niet landelijk toegankelijk. In Engeland en VS is dat een probleem: lekken via politieregistratie.

Het waarborgen van de anonimiteit is de reden dat de politie zo min mogelijk richtbaarheid geeft aan de onderduikadressen binnen het eigen korps. Want: wat als een agent of kennis van agent de pleger is?

Van der Torre en Schaap (2005) noemen:
Alledaagse routines van hulpverleners, ketenpartners en andere betrokkenen kunnen anonimiteit doorbreken. Bijvoorbeeld een politieagent wiens telefoongesprek wordt gehoord door een familielid. Of een bank/verzekering die informatie m.b.t. echtgenote van beller vrijgeeft. (p 41).
Het vastleggen van informatie van de ondergedokene is sowieso kwetsbaar. Vaak is er sprake van zeer gemotiveerde zoekers (met name waar het gaat om eerdergerelateerd geweld).

Bijlage 4: Verzamellijst van organisaties waar de cliënten geregistreerd kunnen zijn

*Verzamellijst van de organisaties waar de vrouwenopvang of
de adressen van de cliënte geregistreerd kunnen zijn.
Deze lijst is opgesteld door Vrouwenopvang Overijssel*

Checklijst voor alle cliënten bij binnenkomst waarvan
partner actief aan het zoeken is.

Justitie

- Politie
- Vreemdelingendienst
- Rechtbanken
- Rechtbank - districten
- Officieren van justitie
- Bewindvoerders
- Advocaten
- Raad voor de Kinderbescherming
- IND (Immigratie en Naturalisatie Dienst)
- Reclassering
- Notaris
- JICB Leeuwarden
- Bureau rechtshulp
- Sociale raadslieden

Internet

- PTT VERHUISSERVICE
- BKR in Tiel
- Postorderbedrijven

Medische hulpverlening

- Huisartsen*
- Thuiszorg (vrijwillige Thuiszorg en geïndiceerde Thuiszorg)
- RIO-thuiszorg
- Ziekenhuis, (incl. eerste hulppost, psychiatrie)*
- Consultatiebureau
- Groene Kruisvereniging
- Tandartsen*
- GGD/GGZ
- Apotheek*
- Amicon/Agis/Ohra zorgverzekeringen (het Groene land, Univé, VGZ, FBTO) CZ, Zilveren Kruis)

Overige hulpverlening

- AMK
- AMW/SMD
- MEE (voorheen SPD)
- Fiom
- Slachtofferhulp
- Buro Jeugdzorg/JIP/gezinsvoogdij
- De Ambelt/jeugdhulpverleningsinstellingen
- Stichting tegen vrouwenhandel
- Vrouwencentrum
- VOC-tandem
- Allochtonen Vrouwen Telefoon Turkse Vrouwentelefoon, en andere telefonische hulpdiensten
- Steunpunt Minderheden Overijssel?
- Stichting Anti Stalking
- Stad en Welzijn (In IJsselVecht nu Travers geheten)
- Sociaal Cultureel Werk

- Maatjesprojecten
- Tolkentelefoon
- Mediant/RIAGG/ELEOS/Gereformeerde GGZ
- Carint
- Andere opvanglocaties voor vrouwen (denk b.v. aan deelnemerslijst voor meldpunt)
- De Wonne
- Humanitas en TOV (opvang jongeren Humanitas)
- Leger des Heils
- Vluchtelingenwerk
- Bureau Schuldhulp
- Scala welzijn
- Buurtnetwerken
- Kindertelefoon
- Nidos
- CAD
- Kerken /synagogen/moskeeën
- Vrij gevestigde paramedici, haptonomie, homeopaat et cetera.
- Jarabee
- Tactus
- MPG

Onderwijs

- Crèche
- Kinderdagverblijven
- Kleuterscholen
- Basisscholen
- Middelbare scholen
- Bijzonder onderwijs, zoals het sloepje, onder de Kap)
- Medisch Kinderdagverblijf
- Internaten/jeugdleefgroepen e.d.
- Speciaal onderwijs
- Andere onderwijsvormen (volwassenendagonderwijs, NTI/LOI)
- Leerplichtambtenaar
- Schoolmaatschappelijk werk

Abonnementen

- Telecommunicatie (naast KPN ook de Tele2 e.d.) 0900-1188 (opvragen van telefoonnummers)
- Telefoonboekvermelding
- Internetaansluiting
- Mobiele telefoon
- Essent
- Nuon
- Verzekeringsmaatschappijen, bijv. WA- of inboedelverzekering, wegenbelasting (indien de auto op haar naam staat)
- Taxichauffeurs
- Abonnementen verschillende dagbladen/ tijdschriften, zoals Libelle, Margriet, Ouders van nu et cetera. Maar w.s ook bij een kortingspasje v.d. NS
- Sportverenigingen
- Bibliotheek
- Verenigingen waar men geld voor stort (hartstichting, Reumafonds, e.d.)
- Winkels waarvan men een kortingspas o.i.d. heeft (bijv. zo'n pas van Albert Heijn, airmiles-pasjes, tankpasjes)

Geldvoorzieningen

- Geldautomaten, pinnen
- Kredietbank
- SVB (sociale verzekering bank)
- Cadans/UWV/GAK
- Pensioenfondsen
- Stadsbank
- Gewone banken, ABN, AMRO, Postbank
- IB-groep

Overheid

- Deurwaarders
- Buurtcentra's
- GBA
- NS

- Sociale dienst
- Sofinet
- Domijn en andere Woningbouwverenigingen
- Belastingdienst

Leveranciers

- Postorderbedrijven, zoals Neckerman, Otto, Wehkamp, boekenclub, Yves Rocher
- Pizzakoeriers e.d!

Werkvoorziening

- CWI
- Activa
- Uitzendbureaus
- De eigen werkgevers
- Sociale werkplaats
- Vrijwilligersbank

Bijlage 5: Leden van begeleidingscommissie

Mw. drs. C.A.M. van Brunschot
Senior beleids- medewerker Federatie Opvang (voorzitter)

Mw. ir. A.S.J. Koks
Directie Lokaal Beleid, Ministerie VWS (tot oktober 2005)

Mw. drs. A.M.C. Pollman
Directie Lokaal Beleid, Ministerie VWS

Mw. C.W. Prins
Directeur van Vrouwenopvang Overijssel, Zwolle

Mw. drs. E.J.M.A. Smits
Directeur van Stichting Huis in de Bocht, Goirle

Mw. drs. M.A. Scali
Directeur van Vrouwenopvang Zuid-Holland Ricardis, Delft

Bijlage 6: Reactie Vrouwenopvang op het onderzoek

De vrouwenopvang geeft in deze bijdrage eerst een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en vervolgens een reactie op de in het rapport gedane aanbevelingen.

1. Belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Het onderzoek levert een vijftal cruciale thema's op over (on)veiligheid in de vrouwenopvang. Deze thema's, met daarbij de belangrijkste conclusies, zijn volgens het Verwey-Jonker Instituut:

- *Het inschatten van veiligheidsrisico's*
Het inschatten van de veiligheidsrisico's is niet eenvoudig en lastig te objectiveren. Het vraagt om een perfecte samenwerking met de politie en andere ketenpartners.
- *Het spanningsveld tussen hulpverleners en veiligheid bieden*
Volgens de onderzoekers zijn er grenzen aan wat de vrouwenopvang aan veiligheid kan bieden. Er zijn meerdere factoren in het spel, die de vrouwenopvang niet allemaal in eigen hand heeft. Dit is inherent aan de werksoort.
Het onderzoek wijst op twee specifieke groepen waar extra investeringen voor nodig zijn:

- a. de groep vrouwen met een blijvende dreiging waarvoor geen oplossing voorhanden lijkt;
- b. de groep vrouwen die én veel hulp én veel veiligheid nodig hebben.
- *De vrouwenopvang en ketenpartners*
Er is behoefte aan standaardafspraken tussen de verschillende partners in de keten. Landelijke sturing is een probleem en leidt tot hindernissen in de hulpverlening, zeker als er noodgedwongen een verhuizing plaats vindt van de ene regio naar de andere regio.
- *Het waarborgen van anonimiteit*
De cliënten zijn zelf een belangrijke bron van het uitlekken van geheime adressen.
- *Safe houses (onderduikadressen).*
Een onderduikadres is slechts een tijdelijke oplossing en dan alleen nog maar voor een beperkte groep bedreigde vrouwen. De vrouw dient voldoende zelfredzaam te zijn en in staat de veiligheid van zichzelf en eventuele kinderen te waarborgen.

2. Reactie van de vrouwenopvang per bevinding

Hieronder volgt de reactie van de vrouwenopvang op de onderzoeksbevindingen naar de vijf thema's van het Verwey-Jonker Instituut.

a. Het inschatten van veiligheidsrisico's

De vrouwenopvang doet er alles aan om de veiligheid van de vrouwenopvang zo goed mogelijk te waarborgen. De vrouwenopvang heeft het Verwey-Jonker Instituut een risicoscreening laten ontwikkelen om de veiligheidsrisico's verantwoord in te schatten en van daaruit adequate maatregelen te nemen voor vrouwen die ernstig gevaar lopen. De hulpverleners hebben een eerste training in de risicoscreening gevolgd. De implementatie is inmiddels in volle gang, maar verdient wel nadere aandacht en ondersteuning.

In aansluiting op bovenstaande wordt bij een inschatting van grotere risico's de politie direct ingeschakeld.

b. Het spanningsveld tussen hulpverleners en veiligheid bieden

De vrouwenopvang is het eens met de bevindingen, die erop neerkomen dat er grenzen zijn aan wat de vrouwenopvang aan veiligheid kan bieden. Toch is het wel het streven van de vrouwenopvang om maximale inzet te plegen, en liefst nog een schepje daar bovenop, om die veiligheid wél te bieden. Dat daarbij goed rekening gehouden wordt met de veiligheid van overige bewoners en personeel is vanzelfsprekend. Het gaat hier om enkele van de uitgangspunten voor de landelijke veiligheidsvisie waaraan de vrouwenopvang op dit moment werkt en die voor de zomer van 2006 gereed zal zijn. In deze visie geeft de vrouwenopvang aan tot waar haar verantwoordelijkheid strekt en welke partners - met name politie - hierin een prominente rol spelen.

Het onderzoek wijst ook op de groep vrouwen, die wel opvang en veiligheid nodig heeft, maar niet in de vrouwenopvang thuis hoort. Dit betekent dat het van groot belang is dat er voldoende opvang, hulpverlening én deskundigheid is in aanpalende sectoren, zodat er over en weer goed naar elkaar kan worden doorverwezen.

Een niet onbelangrijke ontwikkeling in dit verband is het convenant noodplaatsen dat de vrouwenopvang voornemens is voor de zomer van 2006 te ondertekenen.

Voor vrouwen die in acute noodsituaties verkeren en opvang in de eigen regio nodig hebben, is door de vrouwenopvang een voorziening ingericht: de noodplaatsen. Deze zijn al in tal van regio's voorhanden. Inzet van het convenant is te komen tot een landelijk dekkend netwerk van dergelijke plaatsen, waarbij de opvanginstellingen - hoewel regionale opvang voorliggend is - gezamenlijk verantwoordelijk worden voor deze vorm van opvang in het land.

Daarnaast is een richtlijn noodplaatsen geschreven waarin duidelijk wordt wat een noodplaats is, voor welke doelgroepen en worden aanbevelingen gedaan aan instellingen voor de implementatie van een noodplaats. Hierbij moet worden opgemerkt dat de realisering van een landelijk dekkend netwerk van noodplaatsen niet in alle gevallen budgetneutraal kan worden gerealiseerd.

c. De vrouwenopvang en ketenpartners

De samenwerking tussen de vrouwenopvang en de politie is in de meeste regio's al zeer hecht en niet alleen van recente datum. De standaardisering van begrippen rondom veiligheid in de sector leidt tot een verdere verbetering van de samenwerking, het sneller begrijpen van een situatie en daarmee tot een snellere en gerichtere aanpak. In die zin zijn de ontwikkelde producten binnen de vrouwenopvang een extra impuls voor de samenwerking met de ketenpartners en daarmee voor de veiligheid van vrouwen.

Deze samenwerking zal, door ondertekening van het landelijke convenant en het daarmee verbonden protocol eengerelateerd geweld tussen politie, OM en Federatie Opvang geborgd worden.

De eerder genoemde risicoscreening zal een belangrijk onderdeel worden van het protocol.

De vrouwenopvang neemt graag de aanbeveling over om te komen tot een landelijk bemiddelingspunt voor slachtoffers die niet in de eigen regio kunnen worden opgevangen en aangewezen zijn voor opvang in een andere regio. Dit als onderdeel van het landelijk protocol eengerelateerd geweld.

De politie is niet de enige ketenpartner. Zeker als het gaat om het regelen van opvang en begeleiding bij dreigende situaties over meerdere jaren is medewerking en inzet nodig van andere partijen als gemeenten, woningbouwcorporaties, overheden en, in incidentele gevallen, ook partners in andere landen.

d. Waarborgen anonimiteit

De vrouwenopvang vindt de bevinding, dat cliënten zelf de voornaamste bron zijn van het uitlekken van geheime adressen, herkenbaar. Het is een enorme opgave om voor langere tijd en wellicht voor de rest van het leven verstoken te blijven van contacten met kinderen, familie en vrienden. Het stelt de instellingen wel voor een probleem omdat hiermee niet alleen de vrouwen in kwestie zelf, maar ook de andere bewoners én het personeel in gevaar worden gebracht.

Bovendien zijn momenteel allerlei adresbestanden aan elkaar gekoppeld en is het voor de vrouwenopvang onmogelijk te voorkomen dat zeer actief zoekende plegers of medestanders achter die adresgegevens komen.

e. Safe houses

Safe houses zijn in het publieke en politieke debat extra in de belangstelling gekomen als oplossing voor de opvang van vrouwen die zich in een levensbedreigende positie bevinden. Van meet af aan heeft de vrouwenopvang bij deze oplossingsrichting kanttekeningen geplaatst. Een safe house is niet echt veilig en zeker geen oplossing voor de lange termijn. Eén van de redenen daarvoor is dat onderduikadressen van vrouwen erg grote discipline vergen en de kracht om van contacten verstoken te blijven. Zoals de onderzoekers constateren zijn safe houses beperkt bruikbaar en is het belangrijker dat er een grote diversiteit aan opvangvormen is om door te kunnen verwijzen.

De vrouwenopvang is dan ook geen voorstander van het op grote schaal investeren in het uitbreiden van de onderduikadressen. Een klein aantal is voldoende om in de behoefte te voorzien van een relatief kleine doelgroep.

Colofon

opdrachtgever	Federatie Opvang
financier	Ministerie van VWS
auteurs	Mr. dr. K.D. Lünemann Drs. S. O. Tan Drs. S.M. ter Woerds
eindredactie	Ida Linse
basisontwerp	Korteweg, Eindhoven
binnenwerk ontwerp	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
layout	Jenny de Klein
uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail secre@verwey-jonker.nl website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>. en de website van de Federatie Opvang:

<http://www.opvang.nl>. Behalve via deze sites kunt u door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-193-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2006

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.