

Eergeweld voorbij

*Een nieuwe gemeentelijke aanpak van
eengerelateerd geweld*

Katinka D. Lünemann
Marjan Wijers

Januari 2010

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond van de verkenning	7
1.2	Rotterdamse pilot gemeentelijke aanpak eergeweld	8
2	Achtergrond eergeweld	11
2.1	Betekenis van eerge relateerd geweld	11
2.1.1	Verschillende vormen van eerzuivering	12
2.1.2	Ernst van het geweld	12
2.1.3	Levensfasen	12
2.1.4	Mannen als slachtoffer en vrouwen als dader	13
2.2	Beschermende en risicobevorderende factoren	13
2.3	Eergeweld in relatie tot huiselijk geweld	14
2.3.1	Eergeweld als specifieke vorm van huiselijk geweld	14
2.3.2	Verschillen tussen huiselijk geweld en eerge relateerd geweld	15
3	De gemeente en eerge relateerd geweld	17
3.1	De gemeente en haar regierol	17
3.1.1	De gemeente binnen de Wmo	17
3.1.2	De regietaak van de gemeente	18
3.1.3	De rol van minderhedenorganisaties	19
3.2	Knelpunten in de aanpak van eergeweld	20
3.2.1	Inleiding	20
3.2.2	Resultaat van het casusonderzoek	20
3.2.3	Samenkomen van informatie en informatie-uitwisseling	21
3.3	Tot besluit	23
4	Uitgangspunten beschermingsarrangement	25
4.1	Betekenis van bescherming	25
4.2	Een beschermingsarrangement	26
4.2.1	Het beschermingsarrangement als bottom-upbenadering	26
4.2.2	Uitgangspunten beschermingsarrangement	27
4.2.3	Succesindicatie	30
4.3	Bestuurlijk model beschermingsarrangement	30

5	Beschermingsbehoeften (potentiële) slachtoffers	33
5.1	Voor het huwelijk	33
5.1.1	Eerder, meer en beter luisteren	33
5.1.2	Informatie	34
5.1.3	Signalering	34
5.1.4	Crisisinterventie	36
5.1.5	Veilige opvang	37
5.1.6	Risico's in kaart brengen	39
5.1.7	Duurzaam perspectief	40
5.1.8	Context- en systeemgericht werken	41
5.1.9	Een vaste contactpersoon	42
5.1.10	School en opleiding	42
5.2	Binnen het huwelijk	43
5.2.1	Als ik had geweten dat ze me niet terugstuurden, was ik jaren eerder weggegaan	43
5.2.2	Behoeftte aan anonieme hulp en een luisterend oor	44
5.2.3	'Ik moet sterker worden'	44
5.2.4	Behoeftte aan werk	45
5.2.5	Veiligheidsnetwerk	45
5.3	Na het huwelijk	46
5.4	Behoeftten van daders	46
5.5	Zes soorten behoeftten	46
6	Aan de slag met preventie	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Mogelijkheden tot preventie	50
6.2.1	Bridging	50
6.2.2	Emancipatie	51
6.2.3	Cultuuromslag	52
6.2.4	Kennis & informatie	52
6.3	Betrokken diensten en instanties	53
6.3.1	SoZaWe: Uitkering of op weg naar werk	53
6.3.2	'Inburgering in de wijk'	53
6.3.3	Onderwijs	56
6.4	Preventie van eergeweld	58
7	Aan de slag met signalering	59
7.1	Inleiding	59
7.2	Doel van beleid	60
7.2.1	'Eerder, meer en beter luisteren'	60
7.2.2	Voorwaarden voor een goede en tijdige signalering	62
7.3	Betrokken instanties	64

7.3.1	Onderwijs	64
7.3.2	SoZaWe: participatie, re-integratie en sociale activering	67
7.3.3	Jeugdzorg	68
7.3.4	Politie en justitiële organisaties	70
7.4	Ter afsluiting	73
8	Aan de slag met interventie	75
8.1	Inleiding	75
8.2	Het bieden van bescherming	75
8.2.1	Aansluiten bij behoeften	76
8.2.2	Interventie bij acuut gevaar	77
8.2.3	Interventie bij dreiging	78
8.2.4	Verblijfsvergunning	78
8.3	Rol van de gemeente	79
8.3.1	Voorwaarden voor een aanpak op maat	80
8.3.2	Handvatten voor bescherming	82
8.4	Betrokken instanties	82
8.4.1	Onderwijs	83
8.4.2	Jeugdzorg	84
8.4.3	Vrouwenopvang	85
8.4.4	Politie	86
8.4.5	Justitiële organisaties	89
8.5	Ter afsluiting	90
9	Aan de slag met nazorg	93
9.1	Inleiding	93
9.2	Het begrip nazorg	93
9.3	Duurzaam perspectief op een veilig leven	94
9.3.1	Sociale steunstructuur en zelfredzaamheid	95
9.3.2	Veiligheid	96
9.3.3	Institutionele steun	96
9.3.4	Rol van de gemeente	96
9.4	Betrokken instanties	97
9.5	Ter afsluiting: Bescherming door (passieve) betrokkenheid van professionals	98
10	Bescherming bieden door de gemeente	99
10.1	Doel van het onderzoek	99
10.2	Bescherming naar cirkel	100
10.2.1	Preventie	100
10.2.2	Signalering	101

10.2.3 Interventie	102
10.2.4 Nazorg	103
10.3 Organisatie van een gemeentelijke aanpak vanuit bescherming	104
10.4 Lessen uit de Rotterdamse praktijk	105
Literatuur	107
Bijlagen	
1 Vraagstelling en methodologische verantwoording	111
2 Proces en Ketenplaat Eergerelateerd geweld	115
3 Lijst van deelnemers klankbordgroep	119
4 Lijst van organisaties die zijn bevroegd	121

1 *Inleiding*

1.1 *Achtergrond van de verkenning*

Gemeenten hebben een belangrijke rol bij het komen tot een bestuurlijk aangestuurde integrale aanpak van eengerelateerd geweld. Rotterdam beet de spits af met het opzetten van een gemeentelijk beleid voor de aanpak van eengerelateerd geweld in 2006 (Rotterdamse aanpak Eengerelateerd geweld, 2006). Amsterdam heeft sinds 2008 een lokale aanpak eengerelateerd geweld (Convenant Ketenaanpak Eengerelateerd geweld Amsterdam). Rotterdam, Amsterdam en ook Almelo zijn pilotgemeenten voor een bestuurlijke aanpak van eengerelateerd geweld binnen het programma Eengerelateerd Geweld van de rijksoverheid.

In 2007 startten wij met een verkenning naar de mogelijkheid voor de gemeente Rotterdam om het beleid verder te ontwikkelen vanuit een visie op bescherming, gericht op het vergroten van sociale binding en veerkracht (beschermingsarrangement). De doelstellingen van de Rotterdamse aanpak Eengerelateerd geweld (zie de paragraaf hieronder) waren gericht op het vergroten van de deskundigheid van professionals, het verbeteren van de interventies, verbetering van de samenwerking, het versterken van preventie en inzicht in de aard en omvang van eengerelateerd geweld. Er ontbrak nog een inhoudelijke visie van waaruit die doelstellingen gevoed moesten worden. Het beschermingsarrangement bood hiervoor de inhoudelijke criteria. We kregen daarom de opdracht te verkennen hoe een aanpak van eengerelateerd geweld vanuit de criteria van een beschermingsarrangement handen en voeten kon krijgen.

De visie van een beschermingsarrangement sluit aan bij het overheidsbeleid Beschermd en Weerbaar van het ministerie van VWS en de uitgangspunten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Met de Wmo is de gemeentelijke taak om burgers te ondersteunen in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie versterkt. De kern van de Wmo is een integrale aanpak met als doel maatwerk te bieden, gebaseerd op de behoefte van de burger. Een beschermingsarrangement past goed in de nieuwe vormen van lokale sturing omdat er sprake is van een bottom-upbenadering. Het op te lossen probleem, de te beschermen persoon en het vergroten van sociale bindingen en autonomie staan centraal (Lünnemann, Boutellier et al., 2005).

Denken vanuit bescherming gericht op het versterken van veerkracht betekent dat in het opzetten van een beleid normatieve en inhoudelijke afwegingen leidend zijn, met de behoeften en competenties van de betrokken slachtoffers of burgers als uitgangspunt. Naast het ontwikkelen

van beleid langs inhoudelijke lijnen is het beleid gericht op procedurele lijnen. Het gaat dan om de transparantie van het proces, verantwoording afleggen over het volgen van de juiste procedures en het meten en controleren van de afgesproken resultaten. Ook gaat het om taakverdeling, afstemming en het coördineren van integraal beleid. De gemeente kan met haar nieuwe regierol samenwerking en afstemming bewerkstelligen tussen verschillende gemeentelijke diensten, maatschappelijke organisaties, zelforganisaties en andere relevante partners. In een beschermingsarrangement moeten inhoudelijke en procedurele lijnen samenkomen.

Het doel was een verkenning van de mogelijkheden die de gemeente Rotterdam heeft om, op basis van de gemeentelijke taken en bevoegdheden, eengerelateerd geweld te signaleren, aan te pakken en te voorkomen, vanuit de visie dat bescherming gericht moet zijn op het versterken van het sociale netwerk en de individuele veerkracht. Daartoe hebben we bij de start van de verkenning in 2007 een casusonderzoek verricht. Terwijl het project liep hebben we ook de literatuur bestudeerd. De belangrijkste bronnen voor de verkenning zijn echter de gesprekken die we hebben gevoerd in 2007 en 2008. We hebben gepraat met vrouwen en meiden over hun behoefte aan bescherming en hun ervaring met hulp en opvang. Ook hebben we gesprekken gevoerd met professionals van verschillende instellingen over de mogelijkheden die deze instellingen en diensten hebben om eengerelateerd geweld te voorkomen, te signaleren of aan te pakken. Deze gesprekken hadden tot doel de visie van waaruit een beschermingsarrangement wordt opgezet handen en voeten te geven. Wat betekent het voor de verschillende diensten en instellingen die te maken hebben met eengerelateerd geweld om aan te sluiten bij de noden en mogelijkheden van het slachtoffer (en eventueel andere betrokkenen), waarbij beschermen gericht is op het vergroten van veerkracht? (Zie bijlage 1 voor een meer uitgebreide methodologische verantwoording.)

De gemeente Rotterdam is de bakermat van het onderzoek, waardoor de structuur van Rotterdam centraal staat. Met deze verkenning hopen we echter niet alleen de gemeente Rotterdam, maar ook andere gemeenten te inspireren in de zoektocht naar het opzetten van een beleid dat aansluit op de behoeften en noden van de burgers.

1.2 Rotterdamse pilot gemeentelijke aanpak eergeweld

De Rotterdamse pilot aanpak eengerelateerd geweld staat niet op zichzelf, maar sluit aan bij het Rotterdamse beleid rond huiselijk geweld en verwante geweldsgerelateerde problematiek, zoals jeugdprostitutie en loverboyproblematiek, kindermishandeling, ouderenmishandeling en seksueel geweld. De GGD van de gemeente Rotterdam voert de projectregie op deze thema's. Voor eengerelateerd geweld werd een projectleider aangesteld. De organisatiestructuur voor de aanpak van huiselijk geweld, bestaande uit de Lokale Zorgnetwerken (LZN) en het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) vormen het uitgangspunt voor de aanpak van eengerelateerd geweld, waarbij verbijzondering optreedt als de specifieke problematiek dit vraagt.

De doelstellingen zoals geformuleerd in de Rotterdamse aanpak Eergerelateerd geweld zijn:

- Het vergroten van het vermogen van professionals om (dreigend) eergerelateerd geweld te signaleren.
- Het gestalte geven (inhoudelijk en organisatorisch) aan deskundige interventies, zodat eergerelateerd geweld wordt voorkomen.
- Het verbeteren van de samenwerking (onder andere op het gebied van informatie-uitwisseling) tussen betrokken instanties, instellingen en maatschappelijke groepen, zodat eerder ingegrepen kan worden en escalatie voorkomen wordt.
- Het versterken van de preventie, mede vanuit emancipatoir oogpunt.
- Het vergroten van het inzicht in de aard en omvang van eergerelateerd geweld in Rotterdam.

Dit betekent ontwikkeling van beleid voor het verbeteren van signalering, interventies en ketensamenwerking. Daarnaast gaat het om preventie, mede vanuit emancipatoir oogpunt. Het vergroten van inzicht in de aard en omvang van eergerelateerd geweld vormt een basis voor het ontwikkelen van beleid.

Het Kernteam Eergerelateerd Geweld

Een belangrijke rol in de aanpak van eergeweld speelt het in 2007 ingestelde Kernteam Eergerelateerd Geweld (KEG) bestaande uit vertegenwoordigers van het ASHG, de politie, de crisisdienst van Bureau Jeugdzorg en de vrouwenopvang. Het Openbaar Ministerie is op afroep aanwezig. De aanpak van eergerelateerd geweld vereist een intensieve vorm van samenwerking dwars door bestaande routines heen. Het KEG speelt hierin een cruciale rol. Oorspronkelijk had het KEG enkel tot doel elke casus van eergerelateerd geweld te beoordelen en vervolgens te besluiten welke interventies gewenst zijn. In de loop der tijd kreeg het KEG ook een aanjaagfunctie. Daarmee heeft het KEG enerzijds een meer praktische taak: het classificeert casuïstiek, is soms sturend in de interventie en heeft op casusniveau de regie. Anderzijds zet het KEG strategische lijnen uit.

Het is een bewuste keuze geweest om vanuit de praktijk al lerende het ketenproces verder vorm te geven aan de hand van het model van de procesketen.¹

Het principe van een keten is dat er tussen verschillende (netwerk)partners een overeenkomst bestaat om gezamenlijk een product en/of dienst te leveren, in dit geval een juiste interventie. Daarmee is de keten een middel ter verbinding van doorgaans gefragmenteerde handelingen, die gericht zijn op dezelfde cliënt of doelgroep. De partners van de keten hebben gezamenlijk de inrichting van de keten opgesteld. In de inrichtingsplannen staat per ketenproces (casus) omschreven waaruit het doel, het resultaat en het proces bestaan. Over het algemeen wordt op casusniveau gewerkt en op basis van het specifieke van de casus wordt de keten ingericht. De werkwijze is dus van buiten naar binnen (*outside-in*). Het KEG heeft een wegingsinstrument ontwikkeld om de beoordeling te systematiseren. Per casus is een casusregisseur van een van de ketenpartners verantwoordelijk voor het uitvoeren en coördineren van de interventies. Wanneer dat nodig is wordt deskundigheid vanuit het KEG toegevoegd aan het uitvoeringsteam of wordt een deskundige geraadpleegd (die in een pool van materiedeskundigen zitten en op afroep beschikbaar zijn).

¹ Entken en Goedee (2006, herdruk 2008).

De aanpak en implementatie van het werken in ketens vereist constante monitoring en tussentijdse bijstelling. Daarom is een ketenregisseur verantwoordelijk voor de totstandkoming van de inrichting van de keten en voor de resultaten van de volledige keten. Gezamenlijk vormen de procesverantwoordelijken en de ketenregisseur de ketenregie of, in het geval van Rotterdam, het Kernteam Eergerelateerd Geweld. (Zie bijlage 2 voor een meer uitgebreide beschrijving.)

De vraag hoe de samenwerking is opgezet, welke procedures daarvoor moeten worden vastgelegd, welke invulling de rol van de regievoerder of casemanager krijgt en welke taken en bevoegdheden de verschillende organisaties hebben valt buiten het bestek van deze verkenning (een publicatie over de ketensamenwerking voor de aanpak van eergeweld verschijnt in 2010). Wij concentreren ons op de implicaties van bescherming voor de vier cirkels preventie, signalering, interventie en nazorg.

Het landelijk programma Eergerelateerd geweld

De pilot aanpak eergerelateerd geweld in Rotterdam valt binnen het landelijke interdepartementale programma Eergerelateerd geweld, dat sinds 2006 bestaat en loopt tot 2011. De volgende ministeries werken hierin samen: het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Wonen, Wijken en Integratie. Vanaf 2008 is de aanpak van eergerelateerd geweld en huiselijk geweld ondergebracht bij het programma Veiligheid begint bij Voorkomen (zie hiervoor: www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl). Het programma kent drie beleidspijlers: maatschappelijke preventie, bescherming en strafrechtelijke aanpak. De doelstellingen zijn investeren in preventie, het beter in beeld krijgen van de aard en omvang van het geweld, adequate bescherming bieden voor de slachtoffers en het verbeteren van de strafrechtelijke aanpak.

2 *Achtergrond eergeweld*

Eergerelateerd geweld of eergeweld heeft verschillende betekenissen. Het is geen vaststaand en afgebakend begrip. Mensen kennen verschillende betekenissen toe aan eer en aan eergerelateerd geweld. In dit hoofdstuk geven we achtergrondinformatie over eergerelateerd geweld (of kortweg eergeweld).

2.1 *Betekeningen van eergerelateerd geweld*

Onder de noemer eergerelateerd geweld gaan veel verschillende conflicten schuil met eer als motief. Eer is een lastig begrip en heeft verschillende betekenissen afhankelijk van cultuur, etnische groep, sekse en maatschappij. Wat precies onder eer wordt verstaan kan per plaats en tijd verschillen. Eergeweld is geen religieus fenomeen maar een cultureel verschijnsel, dat vooral voorkomt in patriarchale gemeenschappen met sterk hiërarchische verhoudingen (Wegwijzer 2006; Brenninkmeijer et al., 2009). Of, zoals een van de voor dit boekje geïnterviewde meiden het uitdrukt:

‘Mensen moeten leren dat het niets met geloof te maken heeft. Het is een cultuurverhaal. Er was bijvoorbeeld een christelijk orthodox Turks meisje in de opvang, zelfde verhaal.’

Een belangrijk onderscheid is dat tussen individuele eer en familie-eer. In een familiecultuur is de familie belangrijker dan het individu; de familie is de eenheid en bestaat niet, zoals in de westerse cultuur, uit een verzameling losse individuen met eigen meningen en besluiten. In een familiecultuur zijn de leden verbonden door onvoorwaardelijke liefde, loyaliteit en trouw, waartegenover dan bescherming en onderhoud staan. Het individu wordt geacht te handelen in het belang van de familie. Een familiecultuur hoeft overigens niet samen te gaan met een eercultuur (Ermers, 2007). Eergeweld is te omschrijven als een fenomeen waar de geschonden eer van een persoon, meestal een vrouw of meisje, wordt gezuiverd. Belangrijk is dat aan eer gerelateerd geweld een collectieve vorm van (geestelijk, lichamelijk en/of seksueel) geweld is (Ferwerda & Van Leiden, 2005; Ermers, 2007). Eergeweld kan zowel tussen een individu en de groep als tussen verschillende groepen onderling spelen, kent verschillende uitingen en gradaties van ernst en speelt zich af in verschillende levensfasen. Het is echter van belang te beseffen dat ook in familieculturen verschillen in opvatting bestaan over het vormgeven van ‘een eervol leven’.

2.1.1 Verschillende vormen van eerzuivering

Er zijn verschillende vormen van eerzuivering, van negeren of doen alsof er niets aan de hand is tot verstoting en doding. Daar tussenin zit het opleggen van strenge restricties en inperking van de bewegingsvrijheid, intimidatie, terugsturen naar het land van herkomst, uithuwelijking of echtscheiding. Wat de reactie is hangt af van de omstandigheden en de ernst van de schending, maar ook van de (verschillende) opvattingen en alternatieven. Doding is het uiterste middel en komt pas in beeld als de situatie is geëscaleerd.

Eerzaken kenmerken zich door een langdurig en slepend karakter. Het vergt een lange adem van betrokkenen, ook van de professionals die erbij betrokken zijn. Als een lichte vorm van eerherstel mislukt bestaat het gevaar van escalatie. Het is ook niet altijd duidelijk of de eer is hersteld; de eerkwestie kan opleven na een onverwachte niet gewilde ontmoeting. Maar ook kan een in eerste instantie ernstige vorm van dreiging als een nachtkaaars uitgaan (Van der Torre & Schaap, 2005; Bakker, 2005; Ferweda & van Leiden, 2005). Het feit dat het bij eergeweld vrijwel altijd om een proces gaat onderstreept het belang om zo vroegtijdig mogelijk te signaleren om escalatie te voorkomen. Tegelijkertijd is vroeg signaleren lastig omdat *eer* een diffuus begrip is dat verschillend wordt ingevuld op individueel en maatschappelijk niveau. Daardoor is de dreiging op grond van geschonden eer niet altijd eenvoudig te onderkennen. Bovendien wordt aan eer gerelateerd geweld gekenmerkt door het motief, niet door de uitingsvorm. Dit maakt het nog moeilijker te herkennen.

2.1.2 Ernst van het geweld

Wat betreft de ernst van het geweld, wordt wel een vierdeling gehanteerd voor conflicten met eer als motief (Janssen, 2006; Ermers, 2007; Rotterdamse aanpak Eergerelateerd geweld, 2007). Allereerst kan er sprake zijn van inbreuk op de familiehiërarchie in de zin van scheuren in de vertrouwensband, zoals vrij gedrag van een meisje van zestien in de ogen van de vader. Ten tweede kan de collectieve eer in het geding komen bij 'ongepast' gedrag (geen wangedrag) van familieleden. Hoewel de eer nog niet in het geding is kan, in de ogen van de familie, de familie in diskrediet worden gebracht. Ten derde is de collectieve eer in gevaar als er sterke vermoedens zijn van 'wangedrag' en de buitenwereld ervan weet. Tot slot is de collectieve eer verloren bij een feitelijke en ingrijpende aantasting van de familie-eer, meestal in de zin van een voorhuwelijks- of buitenechtelijke seksuele relatie.

Deze verschillen in ernst zijn niet lineair te rangschikken en kunnen ook tegelijkertijd en naast elkaar bestaan. De ernst van de situatie is wel bepalend voor de handelingen of interventies die kunnen of moeten worden verricht.

2.1.3 Levensfasen

Naast een indeling naar ernst kan aan eer gerelateerd geweld ook worden onderverdeeld naar drie levensfasen. Ten eerste de fase voor het huwelijk, bijvoorbeeld te vrij gedrag, verlies van maagdelijkheid, ongehuwd seksuele contacten hebben en verzet tegen uithuwelijking of tegen de regels of autoriteit van de familie.

Ten tweede de fase rondom het huwelijk, bijvoorbeeld schaking, (her)trouwen met een niet geaccepteerde partner of het meenemen in het huwelijk van 'niet eervolle' kinderen.

En tot slot de fase na het huwelijk: bijvoorbeeld seksuele relaties buiten het huwelijk, buitenechtelijke zwangerschappen, echtscheiding, discussie over de voogdij van kinderen of het afpakken van kinderen (Rotterdamse aanpak Eergerelateerd geweld, 2007; Janssen, 2006; Van der Torre & Schaap, 2005).

2.1.4 Mannen als slachtoffer en vrouwen als dader

Hoewel vrouwen of meisjes vaak het middelpunt van de eerschending zijn, kunnen ook mannen slachtoffer zijn van de eerzuivering. Voorbeelden hiervan zijn overspel of het afschuiven van de schuld op de man door de vrijwillige vrijage te bestempelen als verkrachting (Van der Torre & Schaap, 2005). Ook als mannen weigeren hun traditionele rol uit te voeren, homoseksueel zijn of een gedwongen huwelijk weigeren kunnen zij gevaar lopen (Bakker, 2005; Ermers, 2007). Ook vrouwen kunnen dader zijn of medepleger in die zin dat zij kunnen aanzetten tot geweld of de uitvoering ervan zelf ter hand nemen. De rol van de vrouw als 'cultuurdraagster', die via de opvoeding de normen en waarden in een gemeenschap doorgeeft, is essentieel. Zo spelen vrouwen een rol bij het in stand houden van de roddelcultuur en bij het organiseren van de eerwraak (vooral schoonmoeders) (Janssen, 2006; Brenninkmeijer et al., 2009).

2.2 Beschermende en risicobevorderende factoren

Er zijn verschillende factoren aan te wijzen die een beschermende of juist risicoverhogende invloed hebben. Beschermend zijn een gedifferentieerd sociaal netwerk en informatie-ingangen in de Nederlandse samenleving, terwijl een geïsoleerd bestaan, een lage sociaaleconomische status en patriarchale traditionele verhoudingen een risico vormen.

Bij eerzuivering speelt druk vanuit de gemeenschap een grote rol. De noodzaak tot eerzuivering is afhankelijk van het feit of in de gemeenschap over de betrokken vrouw of het meisje (de jongen of man) wordt geroddeld en hangt ook af van de maatschappelijke status van de vader of echtgenoot of broers in de gemeenschap. Wanneer 'eer' niet uit werk of inkomen kan worden gehaald, wordt het belang van 'zedelijke eer' groter. Traditionele verhoudingen waarin het grote familieverband centraal staat en waarin sprake is van een sterk patriarchale cultuur vormen eveneens een risicofactor. Een geïsoleerd leven en een strenge sociale controle binnen het eigen gezin of de familie doen de kans op snelle escalatie toenemen en maken de kans groter dat een levensbedreigend risico niet onder de aandacht wordt gebracht van professionals. De maatschappelijke druk kan bestaan uit het niet bedienen in een koffiehuis of geen boodschappen meer doen in de desbetreffende winkel, negeren en vriendschappen of verlovings verbreken, lastig vallen, beschimpen of het dorp uitzetten (Rotterdamse aanpak Eergerelateerd geweld, 2007; Eindrapport pilot Haaglanden 2006, Bakker, 2005, Van der Torre & Schaap, 2005). Hoe groter de maatschappelijke status van de man, hoe groter de ruimte is om de druk te weerstaan van de gemeenschap om de eer te zuiveren.

De aanwezigheid van een sociaal netwerk, waarvan bij voorkeur ook autochtonen deel uitmaken (vrienden, werkgevers, kennissen, burens) versterken de zelfredzaamheid van mogelijke slachtoffers (Van der Torre & Schaap, 2005; Eindrapport pilot Haaglanden, 2006). Informatie en kennis over wat

wel en niet is toegestaan in Nederland (duidelijke normstelling), over hulpverleningsmogelijkheden en de rol van de politie evenals vreemdelingrechtelijke regels komen uit ons onderzoek naar voren als beschermende factoren.

Ook is van belang dat families geen homogene eenheid zijn: vader, moeder, broers, zusters, ooms en tantes nemen verschillende posities in en kunnen een beschermende factor zijn of juist het risico op geweld vergroten. Soms willen ouders eigenlijk geen actie ondernemen, maar staan zij onder grote druk van andere familieleden en hebben zij niet genoeg in huis om deze druk te weerstaan. Soms ook zijn de zonen meer de baas in huis dan de ouders. Opvallend in het Rotterdamse casuonderzoek was dat in een aantal casussen de (oudste) broer een meer centrale rol in eergeweld leek te spelen dan de ouders. Versterking van de positie en veerkracht van de ouders kan hen dan helpen om de druk te weerstaan en andere oplossingen te zoeken. Ook andere familieleden kunnen een beschermende of juist risicoverhogende rol spelen.

Tot slot komt uit onderzoek naar voren dat er een grote kloof bestaat tussen professionele instanties en de (etnische) sociale omgeving. Het slachtoffer geeft bijvoorbeeld signalen af in de eigen sociale omgeving, maar dit leidt niet tot inschakeling van een professional. Contacten en een lage drempel tussen professionals en de betrokken gemeenschappen vormen dan ook een beschermende factor.

Beschermende factoren

- Informatie over hulpverlening politie en wet- en regelgeving.
- Sociaal netwerk, niet alleen binnen eigen gemeenschap maar ook daarbuiten.
- Sociaaleconomische status.
- Duidelijke normstelling.
- Lage drempel tussen professionals en de betrokken gemeenschappen.

Risicofactoren

- Isolement.
- Strenge sociale controle.
- Lage sociaaleconomische status.
- Patriarchale cultuur & traditionele familieverbanden.
- Kloof tussen professionele instanties en de betrokken gemeenschappen.

2.3 *Eergeweld in relatie tot huiselijk geweld*

2.3.1 *Eergeweld als specifieke vorm van huiselijk geweld*

De term eergelateerd geweld betreft het motief van het geweld: eerbescherming of eerherstel. Het is bij uitstek geweld dat in familieverband plaatsvindt. In die zin is het een specifieke vorm van geweld in afhankelijkheidsrelaties ofwel huiselijk geweld. De kern van dit soort geweld is de intieme relatie, of dit nu echtgenoten, partners, ouders en kinderen of de familie is. Het geweld en de dreiging ermee vindt plaats in relationeel verband en dit geweld kan overal plaatsvinden, thuis,

op straat of op het werk. Conflicten in familieverband onderscheiden zich van andere conflicten door bloedbanden en sterke emotionele (en sociaaleconomische) banden. Er is trouw aan familieverplichtingen en loyaliteit aan gezins- en familieleden. Dit geldt zowel voor de kinderen als voor de ouders of volwassenen. Bloedbanden en banden gegrond op jarenlange intimiteit en loyaliteit zijn sterk en kunnen niet gemakkelijk worden doorsneden. Bij conflicten sluit het gezin zich vaak en is er een enorme druk om het conflict binnen het gezin of de familie op te lossen. Hoewel de (sociaaleconomische) mogelijkheden om te kunnen scheiden zijn toegenomen, is weggaan bij de partner een moeizaam en emotioneel proces, gekleurd door de cultuur waarin men leeft en de steun van de familie. Fysiek geweld, bedreiging en vernederingen tasten de weerbaarheid van slachtoffers aan, of het nu kinderen of volwassenen zijn. Binnen gezinnen is een interne dynamiek aanwezig gevoed door emotionele en sociale (economische) afhankelijkheid van elkaar, een gezamenlijke geschiedenis en sociaal netwerk en vertrouwen (tegen beter weten in) in een betere toekomst. Momenten van bedreiging en geweld worden afgewisseld met positieve perioden van plezier, aandacht en gezelligheid. Juist deze afwisseling geeft voeding aan krachtige banden van verbondenheid (Römkens, 1992; Herman, 1993; Lünemann, Boutellier et al., 2005). Machtverschillen, verschillen in machtsbronnen en cultuur spelen een rol in de dynamiek van geweld in de privésfeer (Yerden, 2008).

Aan eengerelateerd geweld kan een geschiedenis van geweld voorafgaan; er is bijvoorbeeld al langere tijd sprake van geweld tegen de echtgenoot of mishandeling van kinderen. Maar ook een harmonieus gezin kan omslaan naar een sfeer van eengerelateerde dreiging of geweld; door vrij gedrag van de dochter of verzet tegen uithuwelijking komen scheuren in de familiehiërarchie. Als dit 'oneervol' gedrag bekend raakt buiten het gezin kan er een (zeer) gevaarlijke situatie ontstaan.

2.3.2 *Verschillen tussen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld*

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Allereerst het motief: het moet gaan om wangedrag in de ogen van de gemeenschap en (dreigend) eerverlies waar de gemeenschap weet van heeft en waarbij het zuiveren van de eer het motief voor geweld is. Ten tweede speelt bij eengerelateerd geweld de familie en bredere gemeenschap een (grote) rol, terwijl huiselijk geweld zich veelal tussen personen op individueel niveau afspeelt. Het collectieve karakter van eengerelateerd geweld betekent dat de dreiging niet uitgaat van een persoon, maar van een hele familie. Bij eengerelateerd geweld kan bijvoorbeeld een familielid uit het buitenland overvliegen om het (dodelijke) geweld te plegen. Het gevaar kan van veel verschillende kanten komen (Janssen, 2006). Een hulpverlener:

'Soms is het moeilijk om een scheiding te kunnen maken tussen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Vanmiddag speelde er een zaak van een Turkse jongen, wiens vriendin zwanger bleek. De jongen wilde het niet loslaten, dat kost zijn eer. Dan wordt al snel aan eengerelateerd geweld gedacht. Aan de andere kant gaat het om individuele eer; ditzelfde voorval kan plaatsvinden met een Nederlandse jongen. Vraag is of de familie zich met de zaak bemoeit. Dat was in deze zaak niet het geval, daarom was geen sprake van eengerelateerd geweld.'

In de praktijk blijkt dat eer als motief in eerste instantie vaak moeilijk is in te schatten. Pas als een zaak nader wordt onderzocht blijkt wat het motief is (Janssen, 2006; Ermers, 2007; Rotterdamse aanpak Eengerelateerd geweld, 2007). Het is belangrijk oog te hebben voor de specifieke aspecten

van aan eer gerelateerd geweld. Er is geen duidelijke afbakening tussen huiselijk geweld, relationeel geweld in niet-westerse families waarin cultuur een rol speelt en eengerelateerd geweld. Een professional die regelmatig met eengerelateerd geweld wordt geconfronteerd in haar werk verwoordt het als volgt:

‘Het lastige met eengerelateerd geweld is dat het vreemd is aan onze Nederlandse cultuur; er is geen bodem waar je uit kunt putten. Dit betekent dat we ons moet verdiepen in andere culturen om de achtergrond van eengerelateerd geweld te leren kennen, de achtergronden van bepaalde tradities.’

3 *De gemeente en eengerelateerd geweld*

Sinds begin deze eeuw heeft de gemeente een regierol wat betreft huiselijk geweld (Kabinetsnota Privé geweld - Publieke zaak, 2002). Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is deze rol geformaliseerd. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de gemeentelijke taak in het kader van de Wmo en de regierol van de gemeente met aandacht voor de rol van zelforganisaties. Vervolgens gaan we in op de knelpunten in de aanpak van eengerelateerd geweld, zoals deze uit de literatuur en het door ons verrichte casuonderzoek naar voren komen.

3.1 *De gemeente en haar regierol*

3.1.1 *De gemeente binnen de Wmo*

Met de invoering van de Wmo in 2007 is de rol van de gemeenten versterkt; zij hebben een belangrijke taak gekregen in het ondersteunen van burgers bij zelfredzaamheid. De wet kent vier maatschappelijke doelen: het bevorderen van zelfredzaamheid, het vergroten van participatie, het stimuleren van actief burgerschap en het verbeteren van de sociale samenhang. Burgers moeten zoveel mogelijk zelfredzaam zijn en participeren, al dan niet met hulp van anderen en met de inzet van voorzieningen. Meedoen is kernachtig gezegd het hoofddoel van de Wmo. Meedoen richt zich ook op het versterken van sociale samenhang (Kuperus et al., 2006, Van Houten et al., 2008). Het beleid van gemeenten, het aanbod van maatschappelijke organisaties en initiatieven van burgers komen hier samen. Thematisch raakt de Wmo, in meer of mindere mate, een breed scala aan onderwerpen, waaronder huiselijk geweld (prestatieveld 7). Begeleiding en activering, gezondheidszorg, jeugdbeleid, huisvesting, preventiebeleid, welzijnsbeleid en werkgelegenheid vallen alle onder de Wmo, waarbij verbinding en een integrale aanpak vanuit de vraag van de burger het uitgangspunt vormen (Nederland, Huijgen & Boutellier, 2009).

Het opzetten van een beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van eergeweld valt onder prestatieveld 7 van de Wmo: bestrijding van huiselijk geweld. Hieronder wordt ook de aanpak van eergeweld verstaan (evenals genitale verminking en mensenhandel). Het is primair aan de gemeente om - toegesneden op de lokale situatie - een integraal beleid te voeren, waarin vooral preventie en vroegsignalering centraal staan (Sijtema, 2008).

In het kader van de Wmo wordt gezocht naar nieuwe vormen van lokale sturing als alternatief voor het enkel top-down besturen. Samenwerking tussen overheid, instellingen en particuliere initiatieven wordt opnieuw, deels via horizontale verhoudingen, vormgegeven. Alternatieve politiek-bestuurlijke arrangementen ontstaan, waarbij de rol van de lokale overheid wordt gherdefinieerd (Hajer, 2004). De overheid blijft de politieke sleutelfiguur in de samenleving, maar de verhouding tot maatschappelijke instellingen en particuliere initiatieven en burgerparticipatie verandert (Pierre en Peters, 2000).

3.1.2 De regietaak van de gemeente

Een regietaak moet bestuurlijk worden ingebed. Per gemeente kan de vormgeving van de bestuurlijke inbedding verschillen. Belangrijk is een organisatorische samenhang op strategisch (bestuurlijk), tactisch (beleid) en uitvoerend niveau. Een regiefunctie zal op tactisch niveau moeten worden ingericht, met ondersteuning vanuit het strategische (bestuurlijke) niveau om een integrale aanpak te doen slagen. Regie is een bijzondere vorm van sturing gericht op afstemming van actoren. De gemeente heeft dan een rol in het ontwikkelen van een visie, het scheppen van voorwaarden en het bevorderen van samenhang, afstemming en samenwerking. Regie betekent (aan)sturing op basis van de gemeentelijke taken en bevoegdheden zodat een samenhangend en op elkaar afgestemd aanbod ontstaat.

Er is een onderscheid tussen directe en indirecte sturingsinstrumenten. Er is sprake van directe sturing als diensten direct onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, waardoor de gemeente invloed heeft op de organisatie en het beleid van de dienst. Er is doorzettingsmacht als zij met wettelijke of financiële middelen eenzijdig medewerking kan afdwingen. Daarnaast is het mogelijk sturing te geven door het stellen van voorwaarden aan subsidies, vergunningen of aanbestedingen. Toezicht op het naleven van de voorwaarden en het kunnen opleggen van sancties is hierbij van belang.

De gemeente heeft ook vanuit de regiefunctie invloed. Door het stimuleren van samenwerking, het ontwikkelen van een visie en het scheppen van voorwaarden vindt indirecte sturing plaats. Regie betekent een focus op het geheel en tegelijkertijd afbakening om te voorkomen dat een integrale aanpak uitmondt in een onsamenhangende aanpak (Sijtema, 2008; Goedee & Entken, 2008; Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004; Johnson & Shearing, 2003).

De regierol van de gemeente is alleen goed uit te voeren als de betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheid oppakken en de gemeente de ruimte biedt aan partijen voor eigen initiatief. De instellingen en diensten op hun beurt dienen weer aan te sluiten bij de verantwoordelijkheid, behoeften en vaardigheden van de slachtoffers en andere relevante betrokkenen bij eengerelateerd geweld. Professionals dienen voldoende discretionaire ruimte te hebben om een op maat gesneden oplossing of aanbod te kunnen bieden (Sioo, 2009).

Om vernieuwend beleid van de grond te krijgen zijn de vaardigheden van de regisseur essentieel. Inspirerend leiderschap, communicatieve vaardigheden, 'ondernemerschap' en inzicht in het (politieke en maatschappelijke) krachtenveld zijn belangrijk. Een regisseur die doortastend is maar tegelijkertijd ook ruimte biedt en een proces van vertrouwen versterkt krijgt meer van de grond (Tops, 2007; Lünemann, 2008).

Voor het opzetten van samenwerkingsverbanden biedt de handreiking Samenwerken voor de veiligheid van (potentiële) slachtoffers van eengerelateerd geweld (De Boer, 2008) een mooi uitgangspunt. In acht stappen geeft de handreiking aan hoe samenwerking tot stand kan komen op lokaal niveau. De acht stappen zijn:

Handreiking samenwerken voor de veiligheid van (potentiele) slachtoffers

- Stap 1: het initiatief en het identificeren van de relevante partners.
- Stap 2: het organiseren van draagvlak en gevoel van urgentie.
- Stap 3: het bepalen van het doel en de reikwijdte van de samenwerkingsafspraken.
- Stap 4: beschrijving van de rollen en de verantwoordelijkheden van de samenwerkingspartners.
- Stap 5: benoemen van de verwachtingen die men heeft van de partners.
- Stap 6: de samenwerkingsafspraken.
- Stap 7: opstellen van het convenant / protocol.
- Stap 8: evaluatie en bijstelling.

Met behulp van de handreiking kunnen alle stappen doorlopen worden. De handreiking bevat ook een voorbeeldconvenant.

Het is de uitdaging in het opzetten van een beleid rond eergeweld om te denken vanuit de inhoud van het aan te pakken probleem, en niet alleen in procedurele stappen. Het gaat niet alleen om de transparantie van het proces, verantwoording afleggen over het volgen van de juiste procedures en het meten en controleren van de afgesproken resultaten, maar ook om het centraal stellen van normatieve en inhoudelijke afwegingen, waarbij de betrokken slachtoffers of burgers het uitgangspunt zijn. Dit past binnen het kader van de Wmo en het beschermingsarrangement sluit hierop aan (zie hoofdstuk 4).

3.1.3 De rol van minderhedenorganisaties

In de aanpak van eergeweld is de rol van de betrokken minderhedenorganisaties als georganiseerde burgers essentieel. Zij zijn betrokken bij de problematiek en onderdeel van de oplossing. Het gemeentelijke beleid dient de voorwaarden te creëren waaronder minderhedengemeenschappen een actieve rol kunnen spelen in het aanpakken van eengerelateerd geweld, vooral als het gaat om preventie en signalering van trends. Daarvoor beschikt de gemeente over indirecte instrumenten zoals subsidies.

Een belangrijk aangrijpingspunt voor de participatie van minderhedenorganisaties is het Handelingsprotocol aanpak eengerelateerd geweld. Dit is ontwikkeld op initiatief van drie landelijke koepelorganisaties - Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON), Inspraak Orgaan Turken (IOT) en het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN) - in het kader van het Meerjaren Kaderprogramma Minderhedenorganisaties. Eengerelateerd geweld is volgens dit protocol een vorm van vrouwenonderdrukking en in strijd met de fundamentele rechten van de mens. Het tegengaan van eengerelateerd geweld vraagt, aldus het handelingsprotocol, om de verandering van de mentaliteit van een groep, namelijk de mentaliteit waarin vrouwenonderdrukking als normaal wordt ervaren of zelfs noodzakelijk wordt geacht. De grondslag voor het veranderingsproces ligt in de emancipatie van gemeenschappen. Om vrouwen weerbaarder te maken tegen de sociale druk en controle van de gemeenschap is het noodzakelijk dat zij sociaal, economisch en qua rechtspositie zelfredzaam kunnen zijn.

Het handelingsprotocol scheidt ook duidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden van minderhedenorganisaties en andere partijen in de aanpak van eengerelateerd geweld. Uitgangspunt is dat de eigen gemeenschappen nauw moeten samenwerken met elkaar en met instellingen voor een effectieve aanpak van eengerelateerd geweld, maar dat ieder eigen verantwoordelijkheden heeft. De overheid (justitie) is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de veiligheid en bescherming van de slachtoffers. Maar de gemeenschappen hebben een verantwoordelijkheid in het signaleren van eengerelateerde dreiging en het doen van aangifte. De mate waarin vroegtijdige signalering echter in gang wordt gezet is afhankelijk van de vertrouwensrelatie en samenwerking tussen politie, justitie en gemeenschappen. Minderhedenorganisaties kunnen bijdragen aan de empowerment van vrouwen door onder meer hierop gerichte activiteiten te organiseren, terwijl de landelijke en lokale overheid primair verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van educatieve en economische zelfredzaamheid en een zelfstandige rechtspositie van vrouwen.

Het blijkt dat niet alleen hulpverleners, justitie en overheden worstelen met de juiste aanpak van eengerelateerd geweld, maar ook minderhedenorganisaties zelf. Dat onderstreept het belang van samenwerking tussen alle betrokken partijen, zodat zij gebruik kunnen maken van elkaars expertise.

3.2 Knelpunten in de aanpak van eergeweld

3.2.1 Inleiding

De aanpak van eengerelateerd geweld staat nog in de kinderschoenen. Een van de knelpunten is dan ook het ontbreken van beleid, zo komt naar voren uit het onderzoek door Van der Torre & Schaap (2005). Ook constateren zij een tekort aan kennis bij professionals waardoor zij signalen niet herkennen en interventies niet professioneel uitvoeren. Het ingrijpen is te veel op het incident gericht en niet op het gehele proces. Bovendien is er te weinig aandacht voor het familiesysteem waarbinnen de dreiging of het geweld plaatsvindt. Er ontbreekt een samenhangende aanpak: signalen en informatie komen niet of onvoldoende bij elkaar. De informatie is gefragmenteerd en verspreid over verschillende personen en instanties, waardoor iedereen slechts een klein onderdeel van de problematiek aanpakt. Veel instanties doen iets, maar een duidelijke integrale aanpak ontbreekt, wat een goede afloop belemmert. Er is onder andere weinig zicht op de ontwikkelingen nadat een professional iets heeft gedaan en nazorg ontbreekt. Ook ontbreekt specifieke dossiervorming op eengerelateerd geweld (Van der Torre & Schaap, 2005; Brenninkmeijer et al., 2009).

3.2.2 Resultaat van het casusonderzoek

Bovenstaande knelpunten kwamen ook naar voren uit het Rotterdamse casusonderzoek², dat in de beginperiode van het opstarten van de aanpak van eengerelateerd geweld in 2007 werd uitgevoerd. Bijna alle onderzochte casussen (n=15) kenden een (lange) voorgeschiedenis van (huiselijk) geweld, problemen, spanningen en conflicten. Meestal waren er voorafgaand aan het eengerelateerde geweld al verschillende contacten geweest naar aanleiding van conflicten of meldingen uit de buurt,

² Het casusonderzoek betrof een beknopte analyse van de vijftien zaken die bij het ASHG bekend waren bij de start van de verkenning eind 2007, begin 2008.

tussen het slachtoffer en/of familieleden en hulpverleners, artsen, politie, reclassering of opvanghuis. De afgegeven signalen werden veelal afgedaan als geïsoleerde incidenten, zonder te kijken naar de bredere context van eerdere (gewelds)incidenten en de culturele component. Vaak, maar niet altijd, was sprake van sociaal isolement van de betrokken familie. Daarbij bestond er verschil tussen de mate van isolement ten opzichte van de Nederlandse samenleving en ten opzichte van de eigen gemeenschap, en van mannelijke en vrouwelijke familieleden. In verschillende zaken waren er wel sociale contacten binnen de eigen gemeenschap.

Signalen kwamen bij verschillende instanties binnen, die ieder voor zich aan de slag gingen. Daarbij leek elke instantie de neiging te hebben zich te richten op slechts een onderdeel van het probleem of op slechts een van de betrokkenen (alleen hulp aan het potentiële slachtoffer of alleen aandacht voor de broer of vader). Doordat signalen niet bij elkaar kwamen werden zij niet altijd op waarde geschat: iedereen zag maar een klein stukje waardoor de ernst ervan niet juist werd ingeschat. Bovendien bestond de neiging zich (uitsluitend) te concentreren op het (potentiële) slachtoffer en de dader. Er leek (nog) weinig oog te zijn voor de bredere context. Er was weinig informatie over de voorgeschiedenis, over wat eerder betrokken instanties hadden gedaan of niet gedaan, over de andere leden van het familiesysteem en over het sociale netwerk van betrokkenen.

In het algemeen kwamen zaken pas bij het ASHG terecht na escalatie, wat een repressieve aanpak met zich meebracht; er was geen aandacht voor preventie. Ook waren dossiers vaak onvolledig en was informatie gefragmenteerd en verspreid over verschillende personen. Het was niet duidelijk welke personen precies erbij betrokken waren, over welke kennis zij beschikten en met welke zaken zij zich bezighielden. Er ontbrak, ondanks het bestaan van het KEG, een centraal punt waar informatie bij elkaar komt en zaken over langere tijd gevolgd worden. Dit gold zowel voor de politie (behandeling als losse incidenten) en de hulpverlening (verschillende mensen en instanties) afzonderlijk als tussen politie en hulpverlening onderling. Daardoor was onduidelijk hoe zaken zijn verlopen. De politie leek het beste geïnformeerd te zijn.

Mede door het ontbreken van een centraal punt was niet duidelijk wat bijgehouden werd en door wie, met welk doel en hoe lang of wanneer een dossier afgesloten werd en wie het bewaarde. Bovendien was niet duidelijk welke informatie met wie gedeeld kon of moest worden. Inmiddels lijkt het KEG de dossiers redelijk op orde te hebben.

3.2.3 Samenkomen van informatie en informatie-uitwisseling

Bij het uitwisselen van informatie dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie waarin slachtoffers zich melden bij een meldpunt of instantie en die waarin een instantie signalen opvangt.

Melden van eergeweld en geheimhouding

Slachtoffers kunnen zich melden bij een instantie. In dit geval is het belangrijk het inschattingsvermogen van betrokkenen serieus te nemen; doorgaans blijken slachtoffers heel goed te kunnen aangeven welk gevaar ze lopen. Uit de gesprekken met deskundigen blijkt bovendien dat professionals die niet goed bekend zijn met de eercultuur het gevaar lopen een foute inschatting van de ernst te maken omdat aan een gerelateerde dreiging niet eigen is aan de westerse cultuur. Het is belangrijk dat professionals niet op eigen houtje gaan pionieren maar aansluiting zoeken bij een deskundige. Bij acuut gevaar moeten zij altijd de politie inschakelen.

Instellingen kunnen signalen opvangen van eergeweld en dan is de vraag wanneer en onder welke voorwaarden zij dit signaal kunnen melden bij een meldpunt.

Op basis van de regelgeving met betrekking tot de geheimhoudingsplicht geldt als hoofdregel dat bij (een vermoeden van) eergeweld dit vermoeden altijd moet worden besproken met de cliënt. Openheid naar de cliënt is een belangrijke grondregel. Samen met de cliënt kan de instelling dan besluiten wat de meest toegesneden aanpak is en of melden bij een meldpunt zinvol is. Er zijn echter situaties waarin de veiligheid van de cliënt of de professional in het geding is en waarbij zonder toestemming toch een melding kan plaatsvinden bij het ASHG, het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (AMK) of een andere instelling die daarmee belast is. Als de persoon zelf of anderen in ernstig gevaar zijn, kan de plicht tot beschermen groter zijn dan de geheimhoudingsplicht. In dat geval zijn de volgende vragen van belang:

- Is al het mogelijke geprobeerd om toestemming te krijgen of zijn er gegronde redenen om niet om toestemming te vragen?
- Als er geen toestemming is, is er dan sprake van een overmachtsituatie, dat wil zeggen een zwaarder belang (zeer ernstig nadeel) dan het belang van de geheimhoudingsplicht?
- Zo ja, is het doel gerechtvaardigd dat wordt beoogd met het verstrekken van informatie?
- Kan dit doel worden bereikt zonder het verstrekken van de informatie (subsidiariteitsbeginsel)?
- Welke informatie heeft de ander echt nodig (proportionaliteitsbeginsel)?

De verstrekte informatie moet relevant zijn en dient met mate (toereikend) te worden gegeven. Naast de eis van relevantie en toereikendheid dient de informatie ook proportioneel te zijn. Dit betekent dat de schade aan de vertrouwensrelatie zo klein mogelijk moet blijven (zie bijvoorbeeld Horen, zien en zwijgplicht? Wegwijzer huiselijk geweld en beroepsgeheim).

Een meldcode geeft het procedurele kader aan wanneer melding moet plaatsvinden, wie daartoe bevoegd is en uit welke stappen de melding bestaat. In Rotterdam geldt de Rotterdamse meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling bij veel instellingen van zorg, welzijn en onderwijs. Deze meldcode kan ook als voorbeeld dienen voor het melden van eergeweld. De overheid is bezig met het opstellen van een landelijke meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (brief 9 september 2008, DMO/SSO2859063).

Uitwisseling van informatie bij samenwerking

Wanneer samenwerking wordt geformaliseerd in de aanpak van eergeweld is gegevensuitwisseling tussen verschillende instellingen noodzakelijk. Voor verschillende instellingen gelden aparte regels wat betreft informatie-uitwisseling. De politie, artsen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn aan speciale regels gebonden, maar ook hulpverleners, schoolmaatschappelijk werk of leerplichtambtenaren hebben geheimhoudingsregels. De IND en de politie zijn bijvoorbeeld bevoegd informatie uit te wisselen in het kader van de uitoefening van hun taak en het voorkomen en opsporen van strafbare feiten (o.g.v. de Vreemdelingenwet 2000, de Apw (Algemene politiewet) en de Wbp (Wet bescherming persoonsgegevens)). Uitwisseling tussen gemeentelijke instanties is toegestaan indien het een bestuursorgaan betreft en de uitwisseling nodig is voor de uitvoering van hun taken. De vraag is steeds welke informatie voor wie relevant is.

Als leidraad voor de uitwisseling van informatie tussen verschillende instellingen is het Modelconvenant Gegevensuitwisseling aanpak huiselijk geweld geschikt. De privacyregelgeving staat informatie-uitwisseling toe wanneer:

- deze noodzakelijk is om een gezamenlijk doel te bereiken;
- iedere partner beschikt over een rechtmatige grondslag in de op hem van toepassing zijnde privacyregelgeving om aan een andere organisatie gegevens te mogen verstrekken in het kader van dit gezamenlijke doel;
- alleen die gegevens worden verstrekt die noodzakelijk zijn om het doel te bereiken.

Duidelijk is dat informatie kan worden uitgewisseld, maar dit beperkt moet gebeuren. Voor iedere instantie gelden weer andere regels, zodat iedere instantie zijn eigen mogelijkheden goed in kaart moet brengen. Aan de hand van een beslisboom is na te gaan of men op grond van de regelgeving aan een bepaalde partner gegevens mag verstrekken. Deze applicatie 'Wegwijzer huiselijk geweld en beroepsgeheim' is te vinden op de website www.huiselijkgeweld.nl.³

In geval van eergeweld geldt nog sterker dan bij ander geweld in de privésfeer dat informatie bij de verkeerde personen terecht kan komen (uitlekgevaar), waardoor de situatie snel kan escaleren. Deskundigen adviseren duidelijke afspraken te maken over het delen van informatie en om de informatie in een zo klein mogelijke kring te houden. Daarbij is het belangrijk goed voor ogen te houden welke informatie noodzakelijk is omdat anders de instelling niet in staat is haar taak naar behoren te doen (need to know), en wat interessante maar niet noodzakelijke informatie is (nice to know).

3.3 *Tot besluit*

De aanpak van eergelateerd geweld is complex. Zeer uiteenlopende diensten en instanties worden in meer of mindere mate geconfronteerd met de problematiek van eergelateerd geweld. Het gaat om diensten van de gemeente en instellingen variërend van de aanbieders van inburgeringscursussen, scholen, de GGD en de buurtagent tot de meldpunten huiselijk geweld, gespecialiseerde hulpverlening, de vrouwenopvang en politie en justitie. Eergelateerd geweld, of de escalatie ervan, is alleen te voorkomen als verschillende instanties en organisaties samenwerken en hun handelen op elkaar afstemmen. Om tot een goede samenwerking te komen is een gezamenlijke visie op het probleem en een gedeelde opvatting over de wijze van aanpakken noodzakelijk, zo blijkt uit verschillende onderzoeken naar samenwerking. Bovendien moet er op uitvoerend niveau discretionaire ruimte zijn voor professionals om daadwerkelijk iets te kunnen doen vanuit inhoudelijke doelen. Het beschermingsarrangement biedt hierbij een normatief kader en zet de samenwerking en afstemming op langs inhoudelijke criteria doordat het aansluit bij de behoefte en competenties van het slachtoffer, het ondersteunende netwerk vergroot en de veerkracht versterkt. Een structurele oplossing staat voorop.

³ Zie voor Modelconvenant huiselijk geweld:

http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/beroepsgeheim/modelconvenant_huiselijkgeweld.pdf.

4 *Uitgangspunten beschermingsarrangement*

Een beschermingsarrangement is opgezet vanuit de behoefte aan bescherming, terwijl de verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden van instellingen en relevante procedures het kader vormen voor het bieden van bescherming. In dit hoofdstuk gaan we in op de betekenis van bescherming en de criteria van een beschermingsarrangement. We besluiten het hoofdstuk met een model dat we in de hoofdstukken 6 tot en met 9 nader uitwerken.

4.1 *Betekenis van bescherming*

Bescherming is het behoeden van een persoon (of object) tegen gevaar of inbreuk op (grond)rechten. Het kan gaan om bescherming door de overheid tegen inbreuken van andere burgers, maar ook om het bieden van bescherming tegen willekeurig, onrechtmatig optreden door de staat. Bescherming komt voor in de vorm van het direct bieden van hulp en steun, waardoor het gevaar wordt afgewend, en als het bieden van juridische bescherming door strafrechtelijke, bestuurlijke of civielrechtelijke maatregelen. Bescherming heeft ook de betekenis van ‘voorwaarden scheppen zodat burgers hun rechten kunnen uitoefenen of hun belangen kunnen verwezenlijken’. Bescherming is in die zin bij uitstek de taak van de overheid: zorg dragen en voorwaarden scheppen zodat (kwetsbare) burgers in staat zijn in vrijheid hun leven vorm te geven en te participeren in de maatschappij (Slobogin, 2006).

De meer horizontale netwerksamenleving vraagt om andere sturingsmechanismen en vormen van bescherming dan een meer verticaal gestructureerde samenleving. Met de Wmo is de gemeentelijke taak om burgers te ondersteunen in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie versterkt. Een beschermingsarrangement sluit hierop aan: het is niet alleen gericht op het vergroten van de veiligheid en het beschermen van de ander tegen gevaar, maar ook op het versterken van de zelfbeschikking en sociale bindingen van de te beschermen persoon. Beschermen betekent dat de te beschermen persoon centraal staat, met als doel diens levenskrachten en autonomie te vergroten. Bij eergeweld is het een absolute voorwaarde om de persoon in haar of zijn context te plaatsen. Dit wil zeggen dat de te beschermen persoon niet alleen als individu wordt gezien, maar ook als onderdeel van een familie en gemeenschap en dat interventies zich niet alleen richten op versterking van de individuele veerkracht maar ook op het vergroten van de veerkracht en het oplossingsvermogen van de sociale omgeving.

Het denken in bescherming past binnen de Wmo-gedachte, maar het sluit ook aan bij empirisch onderzoek waaruit blijkt dat interventies in geval van geweld in afhankelijkheidsrelaties meer effect hebben op lange termijn als er aansluiting is bij de behoeften en de draagkracht van slachtoffers. Als sprake is van een crisis moet op korte termijn de veiligheid worden gewaarborgd, maar voor een lange termijneffect is het goed aan te sluiten bij de behoeften (Römkens, 2008; Perry & Szalavits 2007; Coker, 2001; Mills, 1999).

4.2 *Een beschermingsarrangement*

4.2.1 *Het beschermingsarrangement als bottom-upbenadering*

Een beschermingsarrangement past goed in de nieuwe vormen van lokale sturing waarin het enkel top-down besturen wordt losgelaten. Bij bescherming is sprake van een bottom-upbenadering en staan het op te lossen probleem, de te beschermen persoon en het vergroten van autonomie centraal. Uit de verkennende studie in 2005 van Lünemann en collega's kwam naar voren dat er behoefte is onder beleidsmakers, professionals en wetenschappers de problemen rond veiligheid anders te benaderen, niet top-down vanuit handhaving geredeneerd, maar bottom-up vanuit de mens geredeneerd. Ook in bijvoorbeeld de discussie over het programma van de landelijke overheid Bruikbare rechtsorde wordt expliciet erkend dat het recht moet uitgaan van de belangen van burgers waarbij kwetsbare belangen bescherming behoeven (TK 29.279, nr. 9, p. 12). De verhouding tussen de bescherming door de overheid en de behoeften van burgers is daarbij niet een statisch maar een dynamisch proces.

De door ons gevolgde benadering van beschermingsarrangementen hanteert twee veronderstellingen. In de eerste plaats gaan we ervan uit dat het materiële resultaat (bescherming) zwaarder weegt dan de weg waarlangs dit wordt bereikt. Het belang van de oplossing of de bescherming staat voorop en niet de vraag langs welke (juridische) procedure dit wordt gerealiseerd. Dit betekent dat het zoeken naar een oplossing of bescherming centraal staat en niet de vraag of sprake is van een juridisch handhaafbaar conflict of probleem. In de tweede plaats veronderstellen wij dat door het probleem en de behoefte van de burger centraal te stellen meer recht wordt gedaan aan de capaciteiten van burgers om problemen op te lossen. Hiermee sluiten we aan bij bestaande discussies over het recht in de veranderende maatschappij. De hieronder te bespreken vijf criteria komen voort uit het verkennende onderzoek (Lünemann, Boutellier et al., 2005).

Een beschermingsarrangement neemt een materieel resultaat als uitgangspunt, dat wil zeggen de concrete bescherming gericht op het versterken van het zelfoplossende vermogen van de burger vanuit de behoefte en competenties van de burger. Het bottom-upkarakter van beschermingsarrangementen betekent zoeken naar oplossingen vanuit een probleemsituatie, waardoor dwars door informele en formele systemen heen naar een oplossing wordt gezocht. Dit vergt een bestuurlijke aanpak gericht op verbinding tussen verschillende beleidsvelden en tussen verschillende instellingen en diensten.

4.2.2 *Uitgangspunten beschermingsarrangement*

Aan een beschermingsarrangement liggen vijf uitgangspunten ten grondslag:

1. Het beschermingsarrangement biedt een normatief kader.
2. De behoefte en competenties van slachtoffer(s) staan centraal.
3. Het ondersteunende sociale netwerk wordt vergroot.
4. De maatregelen zijn gericht op het vergroten van de veerkracht.
5. Een structurele oplossing staat voorop.

Normatief kader

Een normatief kader voor wat wel en niet toelaatbaar is biedt structuur en duidelijkheid; (rechts) normen scheppen orde en bieden (rechts)zekerheid. Deze normen moeten duidelijk zijn, zodat mensen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. De gelijkwaardigheid tussen de seksen is bijvoorbeeld een belangrijke waarde. Ook lichamelijke integriteit, het respectvol met elkaar omgaan en conflicten niet via geweld oplossen zijn hierbij belangrijke waarden.

Een beschermingsarrangement draagt bij aan versterking van het normbesef en het vitaliseren van (dagelijkse) gedrags- en omgangsregels. Rechtsnormen scheppen duidelijkheid en orde, maar schieten tekort voor dagelijkse omgangsvormen. Normen moeten duidelijk worden gecommuniceerd zodat mensen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Het beschermingsarrangement is zelf ook normatief omdat het een basis biedt voor het opzetten van beleid: aansluiten op de behoefte van slachtoffer of cliënt en sociale bindingen en veerkracht versterken. Bovendien biedt een beschermingsarrangement een kader voor verantwoordelijkheidsverdeling.

Behoefte centraal

Een belangrijk uitgangspunt van bescherming is het centraal stellen van de mens, de direct betrokkenen of (potentiële) slachtoffers, en niet de regels van de instelling of overheid. In meer abstracte zin staat het perspectief van de burger centraal. Op uitvoerend niveau betekent dit dat de behoefte en competenties van de te beschermen persoon het uitgangspunt zijn, wat de kans vergroot dat de oplossing blijvend is. Uitgaan van de behoeften en mogelijkheden van het slachtoffer zelf versterkt de zelfbeschikking van de vrouw en vergroot haar veerkracht. Uit empirisch onderzoek naar geweld in afhankelijkheidsrelaties komt bijvoorbeeld naar voren dat interventies meer effect hebben op lange termijn als zij aansluiten bij de behoeften en draagkracht van slachtoffers. Als er sprake is van een crisis is het belangrijk op korte termijn de veiligheid te waarborgen, maar voor het lange-termijneffect is het nodig om aan te sluiten bij de behoeften en competenties van het slachtoffer (Römkens, 2008; Perry & Szalavits, 2007; Coker, 2001; Mills, 1999). Bovendien weten slachtoffers doorgaans heel goed waar de dreiging vandaan komt, welk risico zij lopen en wat oplossingen zijn, zo blijkt ook uit ons onderzoek.

Het uitgaan van de behoeften van slachtoffers is overigens niet hetzelfde als vraaggericht werken. Het is in samenspraak met het slachtoffer (en andere betrokkenen) zoeken naar de juiste stappen en aansluiten bij de mogelijkheden die er zijn, waarbij de veiligheid van betrokkenen in het oog wordt gehouden. Soms is ingrijpen nodig, ook al vindt de cliënt dit niet direct wenselijk, wellicht vanuit eergevoel of gevoelens van loyaliteit en schaamte. In concrete situaties kan er een spanning zijn tussen behoeften en privacy van de cliënt en de taak van de overheid of de professional om iets te doen ter bescherming (zie ook paragraaf 3.2.3). Door mensgericht de beslissing te nemen is de kans kleiner dat de maatregelen over het hoofd van betrokkene(n) heen worden genomen.

Sociale context

Het belang van de sociale kring rond het individu voor zijn of haar sociaal functioneren staat buiten kijf. Een individu functioneert immers niet in een vacuüm en de omgeving is mede van invloed op de draagkracht en het participatievermogen van de mens. Een beschermingsarrangement heeft daarom als derde uitgangspunt het versterken van een ondersteunend netwerk rond mensen. Met netwerk bedoelen we zowel de wijdere kring van formele sociale instanties als de meer nabije en informele beschermende en ondersteunende sociale kring. Door de sociale context als algemeen uitgangspunt te nemen is het duidelijk dat het niet alleen om een individuele competentie gaat. Juist het versterken van de ondersteunende sociale kring is een algemeen geldende conditie voor iemands sociaal functioneren.

De sociale kring kan bestaan uit familieleden en mensen uit de gemeenschap. In elke familie zijn er niet alleen risicovolle contacten, maar blijkt er altijd wel een oom, tante, zus of broer te zijn die een belangrijke bemiddelende of beschermende rol kan spelen. Ook mensen binnen de gemeenschap kunnen deze rol vervullen. Vanuit de gemeenschap kunnen soms zeer adequate en creatieve beschermende oplossingen komen. Contacten buiten de eigen gemeenschap met autochtone Nederlanders zijn eveneens een belangrijke beschermende factor (Van der Torre & Schaap, 2005). Behalve dat er beschermende personen zijn binnen de familie of gemeenschap gaat het ook om een proces, het vergroten van de beschermende relaties. Door de veerkracht van familieleden te vergroten kan de bescherming van het slachtoffer toenemen. Een vader die zijn kind wel wil beschermen maar onder druk staat van zijn zoon of de gemeenschap, kan door ondersteuning gericht op versterken van zijn veerkracht uiteindelijk een beschermende factor zijn. Bij eergeweld is de sociale dynamiek in de familie altijd relevant.

Belangrijk is dat de (lokale) overheid voorwaarden schept zodat de beschermende factoren binnen de familie of de gemeenschap versterkt kunnen worden. Daarnaast vormen instellingen die contact onderhouden of ondersteuning bieden in dagelijkse activiteiten onderdeel van de beschermende sociale kring. Ook een maatje via maatjesprojecten kan een ondersteunende factor zijn.

Het versterken van de sociale context betekent bijvoorbeeld:

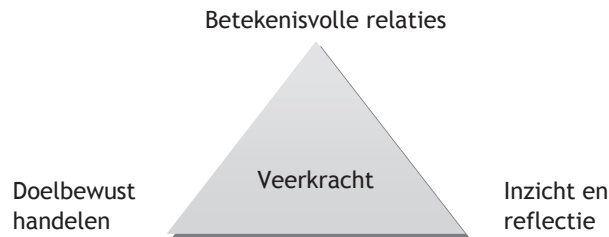
- Er zijn vertrouwenspersonen binnen de familie.
- Er is minimaal een contactpersoon bij een instelling.
- Er is een sociaal netwerk (via buurt, (vrijwilligers)werk, school, sport of vrijetijdsbesteding).
- Er is een 'maatje'.

Veerkracht

Een vierde uitgangspunt van bescherming is het versterken van de veerkracht. Wij kiezen bewust voor het begrip *veerkracht*, omdat veerkracht een proces impliceert en toekomstgericht is. Theorievorming rond veerkracht (*resilience*) is vooral ontwikkeld tegen de achtergrond van kindermishandeling: waarom groeit het ene kind na traumatische perioden wel op tot een gezonde volwassene en het andere niet? Veerkracht versterken houdt in: aansluiten bij de levenskracht van kinderen en bij de beschermende factoren. De maatregelen, hulp en ondersteuning zijn gericht op het versterken van beschermende processen die de schade van de traumatische ervaringen op korte en langere termijn tegengaan en zelfgenezing bevorderen. Het vermogen de schade te beperken en het vermogen tot herstel staan bij veerkracht centraal (Bernard, 2004). Tegelijkertijd is er aandacht voor het aanpakken van risicofactoren.

Aansluiten bij het begrip veerkracht benadrukt dat de maatregelen, hulp en ondersteuning gericht zijn op het versterken van beschermende processen. Door te focussen op veerkracht worden het vermogen om de schade te beperken en het vermogen tot herstel gestimuleerd.

Veerkracht bestaat in de kern uit de volgende driehoek: betekenisvolle relaties/contacten (vertrouwen, diepgang, duurzaamheid); doelbewust handelen (*self-efficacy* door opleiding, aspiraties, doelen) en inzicht en reflectie (fysiek, emotioneel, cognitief, kunnen 'mentaliseren' en een toekomst zien) (Dijkstra, 2004).



Om dit proces op gang te kunnen brengen zijn veiligheid en bescherming vanuit de omgeving nodig. De mate waarin iemand deel is van een groter geheel en sociaal competent is in het aangaan van relaties heeft een positieve invloed op de veerkracht van een persoon.

Er is geen afgebakende definitie te geven van veerkracht; het heeft geen vastomlijnde of vaststaande inhoud (essentially contested), maar is verbonden met en afhankelijk van een context. Het begrip veerkracht is toekomstgericht, het geeft ruimte aan het proces en het belang van betekenisvolle relaties.

Het vergroten van de veerkracht bij slachtoffers van eergeweld betekent dat zij:

- Zelfstandig beslissingen kunnen nemen.
- Zich een doel kunnen stellen dat haalbaar is.
- Vertrouwen op hun eigen kracht.
- Weten hoe ze hun eigen veiligheid kunnen vergroten.
- Weten hoe te handelen bij concreet acuut gevaar.
- Kunnen inschatten op wie zij een beroep kunnen doen.
- Vertrouwensrelaties hebben op wie ze kunnen terugvallen.
- Sociale activiteiten verrichten, zoals (vrijwilligers)werk, opleiding en dagbesteding.

Structurele oplossingen

Het laatste uitgangspunt betekent dat het samenspel van maatregelen en voorwaarden gericht is op structurele verbeteringen. Weliswaar is er ook de noodzaak kortetermijnmaatregelen te treffen, bijvoorbeeld gericht op het waarborgen van de veiligheid, maar dit vindt plaats tegen de achtergrond van structurele oplossingen. Daarin hebben verschillende partners een taak: het is niet voldoende alleen de eigen taak te verrichten, maar zij moeten in afstemming met anderen de verantwoordelijkheid voor een structurele oplossing op zich nemen. Het gaat daarbij om een proces gericht op het vergroten van de veiligheid en het bieden van een perspectief door het vergroten van de veerkracht en het versterken van de sociale relaties.

4.2.3 *Succesindicatie*

Het is belangrijk om criteria te hebben waarmee te meten is of de beoogde aanpak ook daadwerkelijk tot resultaat heeft geleid. Criteria hangen samen met het gestelde doel. Als het doel is dat de veerkracht van het slachtoffer moet zijn versterkt, brengt dat andere criteria met zich mee dan als het doel is dat de procedure en de termijnen moeten zijn nageleefd of dat de dreiging moet zijn gestopt. Het is eenvoudiger om zogenaamde harde criteria te nemen die procedureel van aard zijn dan zachtere criteria die meer de kwaliteit van leven betreffen.

De criteria van een beschermingsarrangement zijn in de eerste plaats kwalitatief, zoals een toegenomen veerkracht en een breder ondersteunend sociaal netwerk. De hiervoor genoemde aspecten van toename van veerkracht en de sociale context kunnen als criteria fungeren. Daarnaast zijn er ook procesmatige criteria voortkomend uit het ketenproces (de juiste stappen binnen de gegeven termijnen).

Het criterium van succes is meer van toepassing op het proces dan op het eindresultaat: heeft iemand de bagage gekregen om bij (hernieuwde) dreiging (opnieuw) stappen te ondernemen, zodat haar of zijn eigen veiligheid wordt versterkt? Kan iemand omgaan met de dreiging van eergeweld? Voelen betrokkenen zich geholpen en gesteund door individuele acties of door een samenhangende aanpak? Een beschermingsarrangement kan geslaagd zijn terwijl de dreiging nog aanwezig is, maar door de verandering in houding (individueel) en de beschermende invloed van de sociale kring is er toch een resultaat geboekt. Volgens de reguliere criteria is de aanpak van eergeweld geslaagd als de dreiging weg is, maar bij bescherming is dat niet het enige argument om te zeggen dat de aanpak is geslaagd. Het gaat immers niet alleen om een gevarencriterium, maar ook om een perspectiefcriterium.

Wat het beste criterium is om het succes van een aanpak te meten moet in de praktijk nader worden ontwikkeld. Een instrument dat (ook) aandacht heeft voor het proces kan behulpzaam zijn bij het beoordelen van het succes van de maatregelen binnen het beschermingsarrangement.

4.3 *Bestuurlijk model beschermingsarrangement*

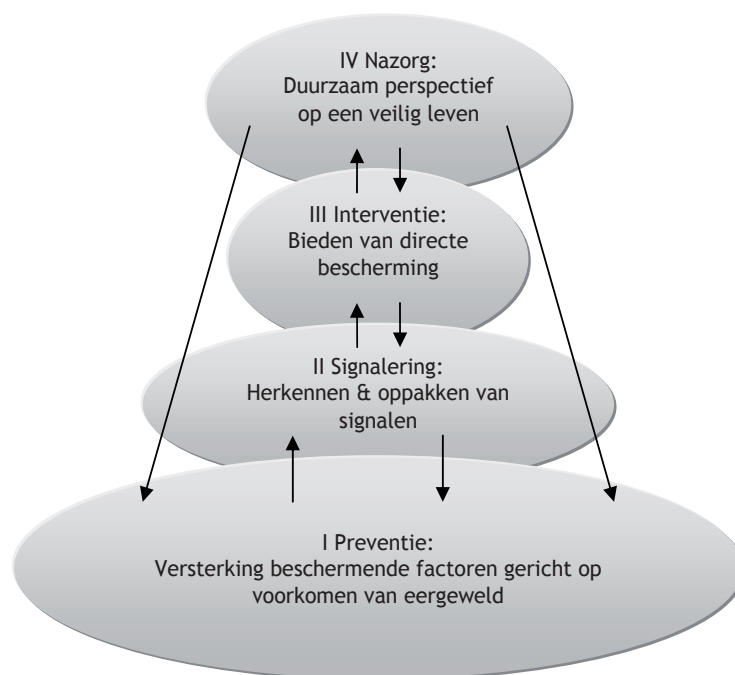
De uitgangspunten van een beschermingsarrangement zijn vertaald naar een bestuurlijk model. Het model beoogt handvatten aan de gemeente te geven om een samenhangend en integraal beleid te ontwikkelen, waarin de verschillende betrokken diensten, instellingen en (sturings)instrumenten een plaats krijgen.

In de opbouw van het model staat het (potentiële) slachtoffer centraal. De leidende vraag vanuit het concept beschermingsarrangement is: wat hebben slachtoffers en betrokkenen nodig om te zorgen dat het probleem wordt opgelost of de dreiging vermindert? Daarbij is het uitgangspunt (de behoeften van) het slachtoffer en het systeem waarin zij (of soms hij) zit. Dat betekent dat nadrukkelijk breder gekeken moet worden dan naar het individu en het kerngezin. Ook spelen het grotere familiesysteem en de gemeenschap een belangrijke rol.

Concreet gaat het, redenerend vanuit (potentiële) slachtoffers, om de volgende vragen:

- Hoe kunnen beschermende factoren worden versterkt zodat eengerelateerd geweld wordt voorkomen (preventie)?
- Aan wie zenden mogelijke slachtoffers bij (een dreiging van) eengerelateerd geweld signalen uit en hoe zorg je ervoor dat deze worden herkend en opgepakt (signalering)?
- Aan welke directe bescherming en hulp hebben slachtoffers behoefte bij (een dreiging van) eengerelateerd geweld (interventie)?
- Wat hebben zij nodig voor een duurzaam perspectief op een veilig leven (nazorg)?

Dat levert onderstaand model op:



Het model kan gelezen worden als een zandloper: hoe breder de cirkel, hoe algemener het beleid, hoe meer instellingen erbij betrokken zijn en hoe minder specifieke kennis zij nodig hebben. En hoe smaller de cirkel, hoe specifiek het beleid, hoe kleiner het aantal betrokken instellingen en hoe meer gespecialiseerde kennis zij moeten hebben. Zo gaat het bij preventie vooral om meer algemeen beleid, waarbij een groot aantal diensten en instellingen betrokken is die weinig specifieke kennis van eengerelateerd geweld nodig hebben. Bij interventie daarentegen, gaat het om een zeer beperkt aantal instellingen die hooggespecialiseerd moeten zijn.

Alle cirkels zijn met elkaar verbonden: vroegtijdige signalering voorkomt bijvoorbeeld dat een zaak escaleert (preventie) en zorgt dat snel adequate hulp geboden kan worden (interventie), terwijl een goede nazorg zowel bescherming biedt als nieuwe escalaties kan voorkomen (preventie).

In het model zijn zij boven elkaar getekend, maar ze zouden ook naast elkaar kunnen staan. Ook zit er beweging tussen de cirkels en deels overlappen ze elkaar. Alle cirkels zijn met elkaar verbonden, maar vragen ook om een eigen beleid.

Vanuit de uitgangspunten van een beschermingsarrangement en de (beschermings)behoefte van slachtoffers is het mogelijk per cirkel beleidsdoelen te formuleren. Op basis daarvan kunnen de diensten en instanties die hierin een primaire of secundaire verantwoordelijkheid hebben worden ingevuld, gekoppeld aan de verschillende directe en indirecte sturingsinstrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft. De regie ligt bij de gemeente: zij is verantwoordelijk voor de bestuurlijke aansturing. Onderdeel daarvan is de borging door beleid en maatregelen.

5 *Beschermingsbehoeften (potentiële) slachtoffers*

Waarom hebben slachtoffers van eergeweld behoefte als zij zich bedreigd voelen? In hoofdstuk 2 zijn we ingegaan op de achtergronden van eergelateerd geweld. De behoeften aan bescherming varieert niet alleen met de ernst van de dreiging, maar kan ook variëren naar levensfase, het individuele karakter en (maatschappelijke en individuele) mogelijkheden. Aan de hand van interviews met drie jonge meiden en drie (gehuwde/gescheiden) vrouwen en de literatuur geven we een eerste impressie van beschermingsbehoeften. We volgen hierbij de indeling naar de drie levensfasen die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. Ook gaan we kort in op wat in de literatuur naar voren komt over de behoeften van mannen in hun positie van daders. We besluiten het hoofdstuk met de vaststelling van zes vormen van behoefte. Tijdens de interviews hebben we de meiden ook om tips gevraagd voor leerkrachten, hulpverleners en politie. Hun tips zijn in de tekst opgenomen onder het kopje 'tips'.

5.1 *Voor het huwelijk*

5.1.1 *Eerder, meer en beter luisteren*

Het gaat hier om meiden en jonge vrouwen. In een eercultuur zijn vrouwen die niet zijn getrouwd minderjarig, in tegenstelling tot de Nederlandse wetgeving waar de grens van 18 jaar geldt. De kern van de problematiek van deze groep jonge vrouwen is, dat zij zich niet volgens de traditionele regels van hun ouders of gemeenschap gedragen. Zij vertonen te vrij gedrag, verzetten zich tegen uithuwelijking of hebben intieme (seksuele) relaties met jongens of mannen. Voor Halima bijvoorbeeld ontstaan de problemen als ze een vriend krijgt die haar ouders niet goedkeuren. Ze probeert de relatie geheim te houden, maar op een gegeven moment vertrouwt haar vader het niet:

'Mijn vader is toen erg boos geworden en verloor de controle over zichzelf. Hij heeft me geslagen, met wie en wat ik aan het rommelen was. Hij wilde dat ik op bed ging liggen om te controleren of ik nog maagd was. Ik wilde dat niet en moest toen de volgende dag van mijn vader naar het ziekenhuis, dat ze daar zouden controleren of ik nog maagd was. Dat heb ik niet afgewacht. Ik heb me in mijn kamer opgesloten, de deur op slot gedaan en de politie gebeld. Ik liep al langer met de gedachte rond dat ik weg moest. Ik was al ontmaagd en wist dat het op een goed moment uit zou komen. Ik was ook al eerder mishandeld omdat ik weigerde te trouwen met een neef. Mijn vader heeft toen heel veel druk op mij gezet. Uiteindelijk heb ik het kunnen volhouden om nee te zeggen. Ik had mijn hele familie tegen mij.'

De kern die uit de interviews naar voren komt kunnen we samenvatten als: 'Eerder, meer en beter luisteren'. 'Eerder luisteren' omdat meiden vaak al verschillende signalen hebben uitgezonden - naar leerkrachten, naar de schoolmaatschappelijk werkster, naar de politie, naar anderen - maar hier niet of niet adequaat op is gereageerd. 'Meer en beter luisteren' omdat zij vaker weten wat 'goed voor hen is' dan hulpverleners denken: zij kunnen zelf vaak goed inschatten wanneer zij gevaar lopen, hebben duidelijke ideeën over welke bescherming zij (niet) nodig hebben, wat ze willen en wat een veilige (tijdelijke) oplossing voor hen is. Zij zijn bij uitstek geen passieve slachtoffers, maar nemen hun lot actief in eigen hand: 'Ik had gezien hoe het met mijn zus ging en ik dacht, dat laat ik mij niet gebeuren.' Van politie en hulpverleners verwachten zij dat die hen daarbij helpen en bescherming bieden waar dat nodig is.

De precieze behoefte verschilt per individu; elk individu heeft een eigen geschiedenis, eigen wensen en eigen grenzen. De draaglast - draagkrachtverhouding van een meisje en de mate waarin ze zelf een uitweg weet te vinden kunnen enorm verschillen. Op eenzelfde situatie kunnen meiden verschillend reageren: 'wanneer een meisje als straf door haar ouders genegeerd wordt, vindt het ene meisje dat vreselijk, terwijl een ander meisje dat prettig vindt - eindelijk geen gezeur meer aan haar hoofd', aldus een maatschappelijk werker. De een is in grote lijnen tevreden met de cultuur en tradities, maar wil niet aan iedere man worden uitgehuwelijkt, terwijl de ander wil leven naar de westerse cultuur. Er is geen eenduidige aanpak en alleen door samen met de meiden te onderzoeken wat de gevaren zijn en de mogelijkheden om daaraan te ontsnappen, kunnen passende stappen worden genomen.

5.1.2 Informatie

Belangrijk voor alle groepen, inclusief meiden, is dat zij weten welke hulpverleningsmogelijkheden er zijn:

'Wat mij al die tijd heeft tegengehouden om weg te gaan was dat ik dacht dat ik nergens terecht kon, dat er niets was. Als ik eerder had geweten dat er hulp was, was ik eerder weggegaan. Ik wist niet wat de hulpverleningsmogelijkheden waren.'

Haar tip: 'Er zou meer informatie moeten worden gegeven op scholen en andere plekken, informatiefolders, workshops, wat er aan hulp is.'

5.1.3 Signalering

Vaak hebben meiden al verschillende signalen uitgezonden. Een van de meiden is bijvoorbeeld meerdere keren weggelopen van huis en heeft regelmatig langdurig verzuimd van school zonder dat hierop is gereageerd of de leerplichtambtenaar is ingeschakeld:

'Ik ben ook naar de schoolmaatschappelijk werkster gegaan. Maar die deed niets. Die praatte alleen maar. Ze zei 'misschien kunnen we iets regelen met je ouders dat het beter gaat', maar er gebeurde niets. Ik heb ook de politie een keer naar school laten komen. Dat was de eerste keer dat de politie erbij kwam en toen kwam ook de schoolmaatschappelijk werkster. Ik was

toen een maand weggelopen en niet naar school geweest. Toen ik terugkwam ben ik naar school gegaan en heb ik de politie erbij gehaald. Ik wilde niet terug naar huis. Ik was het liefste uit huis geplaatst, maar dat werd niet gedaan. Jeugdzorg kwam er pas later bij, toen het echt te ver ging. Ik dacht, moet ik eerst een gebroken been of zo hebben om hulp te krijgen?’

Haar tip: ‘Als een meisje komt, het altijd serieus nemen. Er wordt vaak een beetje laks over gedaan, maar als een meisje geslagen wordt, neem dat serieus. Meestal zit er meer achter die klappen dan je denkt.’

Een ander meisje begrijpt dat het ook moeilijk voor haar school was om eerder in te grijpen:

‘Je gooit niet gelijk alles op tafel. Aan de andere kant waren er wel signalen: ik ben twee jaar ongelofelijk moe geweest, doordat ik amper sliep.’

Een van de meiden vindt dat de sociale dienst als een meisje daar aanklopt voor geld om spullen voor de baby te kopen, ook informatie moeten krijgen over de betekenis van jong moederschap en in contact met hulpverleners moet worden gebracht.

Aan het moment waarop de situatie escaleert is regelmatig een geschiedenis van eerdere conflicten of geweldsincidenten voorafgegaan, soms met het betrokken meisje zelf, soms met een ander familielid, zoals een oudere zuster of de moeder.

‘Ik denk dat ik de politie wel zo’n tien of veertien keer heb gebeld. Ik heb een keer op een dag drie keer de politie gebeld. Mijn zus heeft ook vaak gebeld. Zij heeft hetzelfde verhaal als ik. Dat begon toen ze ongeveer even oud was als ik toen het bij mij begon, vijftien/zestien jaar. Mijn zus is ook uitgehuwelijkt geweest. Ze wilde dat niet. Ze werd ook bedreigd door mijn halfbroers. Dat wist ik. Waarom ze niet met die man trouwde, dat ze de familie te schande maakte en dat hij haar dood zou maken. Mijn zus is ook een keer weggelopen voor een maand of twee.’

Een andere jonge vrouw vertelt:

‘Als ik kind werd ik ook mishandeld. Naar de buitenwereld heb ik dat nooit geuit. Ik leidde een dubbel leven. Ik was een ander persoon thuis dan op school. Mijn moeder werd ook mishandeld door mijn vader, maar heeft nooit hulp gevraagd. Ze zei: ‘als ik een aanklacht indien tegen mijn man, wat heb ik dan nog?’ Plus de schande. Ze kijken de vrouw erop aan. Dat heb ik ook gezien bij de vrouw van de broer van mijn vader, die werd ook mishandeld en heeft de politie gebeld. Een andere oom heeft een mes getrokken tegen zijn vrouw, omdat hij dacht dat ze vreemdging - wat hij zelf doet. Zij of de burens hebben toen de politie gebeld. Geweld speelt in de meeste Marokkaanse gezinnen. Op die manier wordt respect afgedwongen. Ik ben zelf ook zo opgevoed, je weet niet beter. Ook mijn broers werden geslagen, maar ik denk wel minder dan de meisjes.’

5.1.4 Crisisinterventie

Als sprake is van een crisissituatie moet er direct worden gehandeld. De vrouwenopvang en de politie spelen hier een belangrijke rol, maar ook Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming als het om minderjarige meiden gaat. Als meiden de politie bellen is het belangrijk dat deze snel reageert. Dat betekent dat er niet eerst verschillende keren doorgeschakeld wordt en zij elke keer opnieuw het verhaal moeten doen. Een van de meiden vertelt:

‘Het duurde heel lang voordat de politie kwam, ongeveer een uur. Aan de telefoon duurde het al heel lang. Ik heb twee keer moeten bellen en moest eerst het hele verhaal vertellen. Ondertussen stond mijn vader voor de kamerdeur en werd alsmaar agressiever. Ik ben toen uit het raam geklommen en heb de politie vanuit de buurt voor de tweede keer gebeld. Ik werd toen weer alsmaar doorgeschakeld. Uiteindelijk kwamen er twee busjes, een naar mijn huis van de eerste keer dat ik belde, en een keer naar waar ik in de buurt naartoe was gegaan toen ik de tweede keer belde.’

De politie moet rekening houden met de veiligheid van het slachtoffer. Als zij haar ergens anders naartoe brengen moeten zij er zich er bewust van zijn dat ze gevolgd kunnen worden.

‘Mijn broer stond al klaar in de auto om het busje te volgen. De manier waarop de politie me heeft weggebracht was wel goed. Ze hebben een heleboel rondjes gereden en onderweg van busje gewisseld, zodat mijn broer hen niet kon volgen. We zijn eerst naar het politiebureau gegaan en van daar hebben ze me in een gewone personenauto naar mijn vriend gebracht.’

Belangrijk is een vaste contactpersoon bij de politie: een naam, een telefoonnummer waar het slachtoffer direct terecht kan zonder opnieuw haar verhaal te moeten vertellen en zonder van de een naar de ander doorgeschakeld te worden. Bovendien zal vanuit veiligheidsoverwegingen de politie veelal naar het meisje of de jonge vrouw toe moeten komen in plaats van omgekeerd, ook als de acute crisis voorbij is. De politie mag er niet van uitgaan dat ze zich veilig op straat kan bewegen.

‘De volgende dag heb ik de politie weer gebeld, maar toen werd ik van de een naar de ander gestuurd. Ik had geen naam van een contactpersoon, niets. Ik moest weer mijn hele verhaal doen, eerst aan de een, toen aan een andere collega en weer een andere collega. Elke keer als ik de politie belde werd ik van het kastje naar de muur gestuurd. Ik moest zelf naar de politie toekomen, terwijl ik voor mijn veiligheid eigenlijk niet naar buiten kon. Uiteindelijk heb ik twee weken binnen gezeten bij mijn vriend voordat ik hulp kreeg.’

Haar tip: ‘Instanties moeten beter samenwerken, dat je niet heel lang moet wachten voor je doorgestuurd wordt. Het moet duidelijk zijn voor zo’n meisje waar je naartoe moet, welke afdeling. Dat ze gelijk kunnen doorverwijzen. Je moet niet twee weken van het kastje naar de muur gestuurd worden. De politie moet weten wat ze met dit soort dingen aanmoeten, dat er een apart team is voor eerwraak, dat ze het dan overdragen aan dat team.’

In geval van mishandeling kan het goed zijn om ook de vader en/of de broers aan te houden of mee te nemen naar het bureau. Het kan zijn dat het meisje of de vrouw aangifte wil doen, maar hier mag nooit druk op worden uitgeoefend.

Altijd moet de politie nagaan of er eerdere geweldsdelicten bekend zijn waar familieleden - ouders, broers, maar ook ooms, tantes, neven of nichten - bij betrokken zijn. In een van de onderzochte zaken lagen er bijvoorbeeld op het moment dat de politie uiteindelijk een raads melding deed al 44 eerdere meldingen van huiselijk geweld, plus een aangifte van vermissing van een van de zussen van het slachtoffer. In een andere zaak was een jongere broer al bij de jeugdreclassering bekend.

Bij minderjarige slachtoffers behoort Bureau Jeugdzorg ingeschakeld te worden, om eventueel een melding bij de Raad voor de Kinderbescherming te doen en samen met het meisje te bespreken of een (voorlopige) ondertoezichtstelling (OTS) aan de orde is. Bij ingrijpen in de situatie kan het gebeuren dat deze (eerst) verslechtert.

‘Ik ben via de politie naar de crisisopvang gegaan. Daarna escaleerde het nog meer en werd ik door mijn broers ernstig bedreigd omdat ik de familie te schande had gemaakt.’

Niet altijd is er sprake van een crisissituatie. Soms hebben meiden hun vertrek goed voorbereid:

‘De keuze om weg te gaan heb ik gemaakt toen ik wist dat ik zwanger was. Ik wilde mijn kind houden en wist dat ik dus uit huis weg moest. Ik had in die tijd gesprekken met een hulpverlener van (...), die hielp mij bij het bedenken van welke stappen genomen moesten worden. Zij heeft ook een plek voor me geregeld in de vrouwenopvang en geholpen me in te schrijven voor een woning, nog voordat ik van huis wegliep.’

5.1.5 *Veilige opvang*

Het tweede wat meiden nodig hebben is een veilige opvang, bij voorkeur op een geheim adres, en toegespitst op hun behoeften: andere mensen, gezelligheid, vrijheid en hulp om te praten over wat zij moeilijk vinden.

‘In de crisisopvang ben ik ongeveer een maand gebleven. Ik vond het daar fijn: het was net een soort nieuw gezin ofzo, leuk, met kinderen, ze betrokken je overal bij, er was een goede communicatie. Er waren normale regels, je mocht meedoen aan alles, je had een stukje vrijheid. Iedereen daar had zijn eigen probleem, daar gingen we elke avond over praten. Het was gezellig, huiselijk. Maar ik kon daar niet blijven: het was geen geheim adres en ik werd bedreigd door mijn broers. Daarom vonden ze het beter als ik naar een andere stad ging. Ik wilde dat eigenlijk niet, maar dacht dat het misschien toch beter was.’

Veiligheid is niet hetzelfde als een gesloten opvang en bescherming is niet hetzelfde als overbescherming. Meiden hebben al min of meer opgesloten gezeten, dat willen ze niet een tweede keer.

‘X was gewoon een gevangenis. Ik voelde me opgesloten. Er waren hele strenge regels. Er was steeds iemand bij. Je mocht niet alleen naar buiten, alleen om op de stoep een sigaret te

roken, met allemaal camera's. Ik kon daar niet tegen. Je kon ook niet naar school. De meisjes daar waren te oud voor mij, ik voelde me zo alleen. Ik heb gezegd dat het niet goed ging, dat ik er niet tegen kon, maar daar deden ze niets mee. Ze zeiden dat ze contact met mijn toezienend voogd zouden opnemen. Na een week ben ik daar weggelopen. Ik ben toen naar mijn nicht in Frankrijk gegaan. Ik dacht, misschien is het beter naar een ander land te gaan, misschien vind ik dan een beetje rust. Daar kon ik normaal naar buiten en kon ik werken.'

Haar tip: 'Er zou een geheim adres in de stad moeten zijn, zodat je niet helemaal naar de andere kant van het land moet, en dat niet gelijk gesloten is terwijl je graag geholpen wordt. Opsluiten helpt niet. Je kan toch, als je bijvoorbeeld depressief bent, van alles uithalen. En meer veiligheid, dat de politie eerder in actie komt.'

Wanneer een relatie met een vriend de aanleiding is voor de dreiging, kan niet alleen veilige opvang voor het meisje nodig zijn, maar ook voor haar vriend. Deze kan eveneens bedreigd worden:

'Je wilt bij je vriend blijven, we wilden beiden hulp, we werden beiden bedreigd. De politie kon geen plek vinden, alles zat vol of wilde me niet helpen. Er was niets waar we samen terecht konden.'

Veiligheid is een voortdurende zorg. Soms is het nodig van opvang te wisselen omdat de eerste opvang te dichtbij is of omdat het adres ontdekt is. Meiden verwachten dat ook anderen in een dergelijke situatie alert zijn op hun veiligheid en helpen een oplossing te vinden, hetzij door inschakeling van de politie of door het vinden van een veilige reisroute.

'Vanuit G. wilden ze mij in mijn eentje naar N. laten gaan. Ik wist niet wat ik moest doen. Ik durfde niet alleen en zeker niet naar het centraal station. Ik ben toen op mijn strepen gaan staan en heb de politie gebeld. De politie heeft mij uiteindelijk naar N. gebracht. Dat ging ook nog mis. Ze hadden gezegd dat er plaats in N. was, maar dat bleek niet zo te zijn. Ik zou mezelf voor niets in gevaar hebben gebracht.'

Van de opvang verwachten meiden ook dat die hen helpt om te praten over wat er is gebeurd. Dat vinden ze zelf niet altijd gemakkelijk.

'Ik heb bijvoorbeeld aangegeven dat ik iemand ben die moeilijk praat, dat doe je niet, dat schuif je weg. Ik had behoefte aan professionele hulp, maar dat is niet besproken. Pas nu, nu ik eruit ben, heb ik bij de nazorg aangegeven dat ik behoefte heb aan professionele hulp. Die is nu op gang gezet. Dat had eerder gemoeten. De begeleiding had moeten zeggen en nu gaan we aan tafel zitten en praten.'

Daarnaast hebben de meiden behoefte aan praktische hulp: iemand die met hen meegaat naar instanties, helpt formulieren in te vullen, een uitkering of een urgentieverklaring aan te vragen en bij alle andere praktische dingen die zij moeten regelen.

Wat meiden vervelend vinden is dat ze elke keer opnieuw hun verhaal moeten vertellen. Een van hen zegt hierover:

‘De samenwerking tussen instellingen gaat niet zo goed. De link tussen instellingen mist. Ik vond het heel vervelend dat ik overal waar ik kwam opnieuw mijn verhaal moest doen. Een dag crisisopvang: hele verhaal. Een dag opvanghuis A: hele verhaal. Bij de telefonische intake voor het volgend opvanghuis: hele verhaal. In het opvanghuis zelf: weer het hele verhaal. Dat is niet goed om dat elke keer weer te beleven. Je rijt elke keer je wonden weer opnieuw open, terwijl je twee of drie uur geleden je hele verhaal ook al hebt gedaan. Globaal kan wel, maar niet elke keer weer al die details. En dan de politie: elke keer opnieuw je verhaal vertellen aan een nieuw iemand. Dan probeer je je gevoel uit te schakelen, monotoon je verhaal te vertellen.’

5.1.6 Risico's in kaart brengen

Een kenmerk van eergeweld is dat het gevaar uit vele hoeken kan komen. Het is daarom belangrijk goed uit te zoeken waar de druk vandaan komt. Een manier om hier zicht op te krijgen is om samen met het meisje of de jonge vrouw het risico in kaart te brengen. Ook hier is het belangrijk om goed naar het betrokken slachtoffer te luisteren:

‘We hebben samen een plan gemaakt en een stamboom om in kaart te brengen voor wie ik bang was, wie een gevaar vormden. Ze zeiden toen dat het veilig was om terug te keren ‘op basis van de statistieken’. Volgens hen was er geen dreiging dat ik om het leven zou worden gebracht. Maar ze moeten niet naar de statistieken kijken, je moet naar de individuele situatie kijken. Dat kan je niet in het algemeen stellen. Ik weet hoe mijn broers in elkaar zitten. Ze moeten per situatie kijken, naar de achtergrond kijken.’

Haar tip: ‘Ze moeten niet alleen naar het gezin kijken, maar ook naar de rest van de familie, de gemeenschap. Het is niet alleen je gezin dat je tegen je hebt, maar de hele gemeenschap. De gemeenschap kan de ouders ook heel erg onder druk zetten: ‘anders stoten we jullie uit’. Een meisje had bijvoorbeeld geen problemen met haar ouders en haar broer, daar had ze contact mee. De bedreiging kwam van haar oom. De politie moet goed uitzoeken, waar komt de druk vandaan. Ouders of familie zijn ook slachtoffer omdat ze onder druk staan van anderen, de broer staat bijvoorbeeld onder druk van de vader om zijn zusje te vermoorden voor eerherstel. Die broer is zowel dader als slachtoffer.’

Voor de meiden is het ook belangrijk dat ze weten welke veiligheidsmaatregelen er genomen worden.

‘Het was goed dat ze gelijk bij het meldpunt aangaven dat ze geheimhouding hebben, dat als mijn familie de politie zou bellen, dat die dan geen informatie zou geven.’

5.1.7 Duurzaam perspectief

De (crisis)opvang biedt tijdelijk soelaas. Maar daarna moet een meer structurele oplossing het doel zijn. Die kan er in elke situatie anders uitzien. In dit proces van zoeken naar wat de juiste oplossing

is, worden meiden vaak heen en weer getrokken tussen loyaliteit en eigen verlangens. Het is een proces om dit te ontwarren (Jasai, 2006; Yerden, 2001; Kuppens et al., 2008). Soms zal het mogelijk zijn om de relatie met de familie weer te herstellen, soms is dit uitgesloten. Soms kan bemiddeling door de politie of strafrechtelijk optreden helpen. Als de politie, die beschouwd wordt als een autoriteit, met de vader of broers gaat praten, kan dit een de-escalerend effect hebben. Soms kunnen hulpverleners bemiddelen. Belangrijk daarbij is dat zij gezag hebben, de cultuur begrijpen en dat zij beide partijen begrijpen. Ook hier is het belangrijk om goed te luisteren naar de inschatting van het meisje of de jonge vrouw zelf.

Een goed voorbeeld van een jonge vrouw die (succesvol) haar eigen oplossingen zoekt - soms dwars tegen de hulpverlening in - is het meisje dat wegloopt uit het opvanghuis en naar een nicht in Frankrijk vertrekt. Vanuit Frankrijk gaat zij na een aantal maanden via bemiddeling van haar zus weer terug naar huis. Bij terugkomst in Nederland wil Jeugdzorg haar direct gesloten plaatsen, maar dat lukt niet vanwege de wachtlijsten. Haar familie wil dat zij meegaat op vakantie naar Marokko, maar zij heeft zo haar bedenkingen. Zij zint op manieren om haar veiligheid te kunnen waarborgen:

‘Ik wilde eerst niet mee op vakantie, ik was bang dat ze iets zouden proberen. Maar mijn zus en moeder haalden me over toch mee te gaan. Mijn zus wou eerst ook niet meegaan, maar ik wou alleen als zij ook meeging, dan voelde ik me veiliger. Zij zei toen: ‘als jij gaat, ga ik ook mee’.

Jeugdzorg heeft hier grote problemen mee, maar ‘we konden moeilijk voor het vliegtuig gaan liggen. We konden haar niet vasthouden, er was geen plek voor haar, overal was een wachtlijst.’ In Marokko schakelt ze via haar tante een Marokkaanse psychiater in. Die praat met haar en met haar vader. Hij zegt tegen haar vader dat hij haar met rust moet laten en meer vrijheid moet geven:

‘Daarna is mijn vader veranderd. Hij praat nu ook weer echt met mij. Ik heb nu ook wat te zeggen thuis, er wordt nu geluisterd naar me. Dat was vroeger niet. Het was belangrijk dat het een Marokkaanse psychiater was. Hij begreep onze cultuur. Het was een oudere man. Dat was goed. Hij begreep mijn vader, maar hij begreep ook mij. Hij had zelf kinderen van mijn leeftijd, vertelde hij. Daarvoor hadden ook andere mensen met mijn vader gepraat, de politie, mijn oom, mijn zus, maar toen luisterde hij niet.’

Soms zal een meisje zonder haar familie verder moeten. Het is dan belangrijk dat ze hulp krijgt om ergens anders, zo nodig in een andere stad, een nieuw bestaan op te bouwen: een huis, opleiding, werk, een nieuwe sociaal netwerk. De dreiging zal niet altijd verdwijnen. Dan hebben zij behoefte om hiermee te leren omgaan:

‘Ik had vooral behoefte aan advies over hoe met de bedreigingen om te gaan. Hoe ik daarop kon reageren en sterk blijven. Dat heb ik nu vooral zelf moeten doen, met hulp van mijn vriendinnen.’

Zij wordt nog regelmatig bedreigd door haar broers. Ze staan bij haar voor de deur en bellen aan bij de burens. De buurvrouw heeft zij op de hoogte gebracht, die belt direct de politie. Zelf heeft

ze ook aan haar broers duidelijk gemaakt dat als ze iets doen wat haar niet bevalt, ze meteen de politie belt.

‘Ik laat me niet meer bedreigen, ik wil niet bang zijn, voor niemand. Anderen raken in een depressie, voelen zich slachtoffer. Ze vallen in een kuil waar ze moeilijk uit kunnen klimmen. Ik laat dat niet gebeuren.’

Als ze belt komt de politie ook altijd, maar het liefste zou ze willen dat de politie eens stevig met haar familie ging praten:

‘Je zou ze natuurlijk het liefst voor je deur hebben staan. Ik ben heel bang als ik bedreigd word, zeker als mijn kindje thuis is. Ze komen alleen als de situatie uit de hand loopt of dreigt te lopen. Het zou beter zijn als de politie ook eens stevig met mijn familie zou gaan praten of een brief schrijven en ze waarschuwen. Dat ze laten zien dat zij op de hoogte zijn en hen verbieden in mijn buurt te komen. En dat als ze dat toch doen, ze dan grote problemen hebben. Mijn ouders zouden daar zeker van schrikken en onder de indruk zijn en ervoor zorgen dat mijn broers zich rustig houden.’

Een sociaal netwerk is belangrijk om je sterker te voelen. Vriendinnen maken daar deel van uit, maar ook burens of de mentor op school.

‘Ik heb veel aan mijn vriendinnen. Ik praat veel met ze. Als ik wil kan ik ze midden in de nacht bellen. Zij zijn een grote steun. Mijn mentor is ook van alles op de hoogte. Daar kan ik goed mee praten.’

5.1.8 Context- en systeemgericht werken

Bij het zoeken naar oplossingen is het belangrijk de dreiging of het geweld altijd binnen de bredere context van de familie en de gemeenschap te plaatsen, met oog voor de verschillende posities die familieleden innemen. Zoals het belangrijk is goed uit te zoeken waar de druk vandaan komt, is het ook belangrijk uit te zoeken waar steun zit: een zus, een tante of een oom. Anders dan bij huiselijk geweld of kindermishandeling moeten interventies zich niet alleen op het slachtoffer of het kerngezin richten maar het bredere systeem in aanmerking nemen. Vaak staan ouders onder grote druk van (een van) hun zonen, andere familieleden of de gemeenschap. Versterking van de positie van de ouders - soms in combinatie met strafrechtelijke actie tegen de bedreiger(s) - kan hen helpen zich tegen deze druk te weren en andere oplossingen te zoeken. Soms leidt dit tot een verschuiving in de familieverbanden. Zo vertelt een van de meiden:

‘Mijn ouders zijn erachter gekomen dat mijn halfbroers de baas wilden zijn in huis, boven wilden staan, terwijl ze nooit thuis waren. Als het goed ging zagen we ze nooit, maar als er iets was kwamen ze en wilden ze de baas spelen. Ze weten nu ook dat mijn halfbroers me bedreigen. Ik had dat wel eerder tegen mijn ouders verteld, maar ze geloofden me toen niet. Nu wel. Al mijn halfbroers hebben nu geen contact meer met mijn ouders. Als ik ze nu op straat tegen-

kom doen ze niets meer. Ze weten dat als ze nu iets tegen mij doen, ze gelijk door de politie worden aangehouden. Dat heeft mijn vader ook tegen ze gezegd.'

Over haar moeder vertelt ze:

'Mijn moeder kon eerst niet tegen mijn vader op. Maar nu wel. Nu vind ik haar grappig. Als er wat is, zegt ze gelijk wat terug, ze durft nu wel voor zichzelf op te komen. Omdat wij nu kunnen praten, kan zij het ook.'

5.1.9 Een vaste contactpersoon

In alle fasen willen de meiden graag een vaste persoon bij wie ze terecht kunnen als ze iets niet weten of hulp nodig hebben. Dat kan iemand van jeugdzorg zijn als ze minderjarig zijn, maar ook van een andere instelling, mits die persoon het overzicht, de contacten en de bevoegdheid heeft om indien nodig te handelen. Daarnaast willen ze een vaste contactpersoon bij de politie die ze direct kunnen inschakelen als er gevaar dreigt, ook als ze inmiddels op kamers wonen of een eigen woning hebben.

'Ik had het fijn gevonden als er vanaf het begin iemand geweest was waarvan je wist dat je daar altijd terecht kon. Die je kan helpen met het doornemen van de stappen, hoe je met de politie moet praten, die je kan bellen na een bedreigende situatie. Nu waren er telkens andere hulpverleners, aan wie ik telkens weer opnieuw mijn verhaal moest vertellen. Het is moeilijk om zelf alle informatie op te moeten zoeken op internet. Af en toe heb je een zetje nodig. Het is fijner als je weet dat je er niet in je eentje voorstaat.'

5.1.10 School en opleiding

Voor alle meiden is het belangrijk dat zij hun opleiding kunnen afmaken en kunnen bouwen aan hun toekomst. Daarbij kunnen ze wel steun gebruiken.

'Mijn mentor had me doorverwezen naar de trajectbegeleider. Die had gezegd dat wanneer de omstandigheden beter zouden zijn ik altijd weer kon beginnen. Na anderhalf jaar heb ik besloten weer met school te beginnen en heb ik diezelfde trajectbegeleider gebeld. In het begin was het heel moeilijk. Studeren terwijl je een kind thuis hebt, je eigenlijk geen familie meer hebt en nog regelmatig bedreigd en uitgescholden wordt - dat viel niet mee. Ik was in die tijd altijd heel erg moe. Ik ben nu bijna klaar met mijn opleiding en heb al plannen om verder te studeren. Toch blijft het zwaar en ondanks alles mis ik mijn familie.'

5.2 Binnen het huwelijk

5.2.1 Als ik had geweten dat ze me niet terugstuurden, was ik jaren eerder weggegaan

Als binnen het huwelijk geweld plaatsvindt, is nog niet direct sprake van eergeweld. Maar dat vrouwen niet weggaan kan wel samenhangen met de angst voor aan eer gerelateerd geweld. Een deel van deze vrouwen leeft geïsoleerd en heeft geen idee van de mogelijkheden om uit het huwelijk

te stappen. Zij vertrouwen de politie niet gezien hun ervaringen met de politie in het land van herkomst. Ook is er weinig vertrouwen in de hulpverlening, ondanks het feit dat de behoefte aan hulp groot is (www.ada-awareness.nl). De vrouwen zijn bang hun kinderen te verliezen als zij gaan scheiden. In de eercultuur behoren de kinderen toe aan de vader en zijn familie.

'Ik ben bij het maatschappelijk werk en de huisarts geweest. De huisarts heeft me verwezen naar de maatschappelijk werkster. Die zei 'je kan weg van huis, maar eerst moet je bellen naar de politie of naar de opvang.' Maar ik had daar geen vertrouwen in. Toen ik wegging wist ik niet waarheen. Ik ben gewoon de straat op gegaan met de kinderen en heb de politie gebeld. Ik had toen geen vertrouwen in de politie, ik was doodsbang voor ze. Ik dacht als ik wegging dat ze me terug zouden sturen.'

Onder deze vrouwen is er behoefte aan informatie over hun rechten (binnen het huwelijk en na echtscheiding). Als zij beter geïnformeerd zijn durven ze eerder het gewelddadige huwelijk te ontvluchten, zo komt uit de interviews naar voren.

'Als ik geweten had dat er een vrouwenopvang was, dat ze je niet terugsturen en je kinderen niet afpakken, was ik vier of vijf jaar eerder weggegaan.'

Het grote verschil met schoolgaande meiden is dat deze vrouwen vaak heel geïsoleerd leven en de taal niet spreken. Ze mogen niet naar buiten, niet werken, geen contacten met anderen onderhouden. In veel gevallen woont hun eigen familie in het buitenland, terwijl de familie van hun man in Nederland woont. Het feit dat zij hier geen familie hebben om op terug te vallen maakt hun positie nog zwakker. Ze staan vaak onder een strenge sociale controle; zeker de schoonfamilie kan sterke controle uitoefenen en de vrouw uitbuiten (Bakker, 2005; Van der Torre & Schaap, 2005).

Zij hebben grote behoefte aan contact met anderen, mensen met wie ze vertrouwelijk kunnen praten. Nederlandse taallessen, inburgeringcursussen en werk kunnen een belangrijke bron van sociale contacten vormen. Soms is er een (Nederlandse) buurvrouw of vriendin die steun biedt.

'Ik mocht niet alleen naar buiten, geen vriendin hebben. Als ik contact met iemand had mocht dat niet, dat werd gelijk afgebroken. Ik had alleen een Afghaanse vriendin, via school (Nederlandse taal), daar kon ik soms stiekem mee praten.'

Alle geïnterviewde vrouwen hadden een geschiedenis van huiselijk geweld achter de rug. Soms is er al eerder contact met de politie geweest:

'In 2002 hebben de bureaus naar de politie gebeld. De politie is gekomen en heeft me meegenomen naar het bureau. De politie heeft me gevraagd of ik aangifte wilde doen, maar ik was zo bang dat ik nee zei. Daarna ben ik weer terug naar huis gegaan en toen was de hele familie daar. Ze zeiden als je nog een keer belt, maken we je dood.'

Voor deze groep is het moeilijker om hun eigen behoefte te voelen, te verwoorden en te weten wat mogelijk is en welke oplossingen er zijn. Zij hebben grote behoefte aan steun door hun eigen fami-

lie; als hun familie achter de scheiding staat, is het voor hen makkelijker om weg te gaan. Daarvoor is het belangrijk dat hun familie ervan overtuigd is dat ze echt alles hebben geprobeerd om hun huwelijk te redden.

‘De aanleiding om uiteindelijk toch weg te durven gaan was een gesprek met mijn moeder tijdens een bezoek aan mijn ouders die in (...) wonen. Na acht jaar zag mijn familie zelf hoe hij mij mishandelde. Mijn moeder zei toen ‘je moet niet bang zijn, je moet het durven doen. Je moet voor jezelf en je kinderen kiezen. Hij slaat je al zo lang, dat komt niet meer goed.’ Daarvoor had ze steeds gezegd dat ik het moest blijven proberen.’

Ook is er sterke betrokkenheid bij hun kinderen. Als door het geweld thuis de Raad voor de Kinderbescherming aangeeft dat de kinderen uit huis worden gehaald tenzij de moeder met de kinderen naar een vrouwenopvang gaat waar het veilig is voor de kinderen, durven ze vaak de stap te nemen. Die stap is namelijk heel groot omdat de kans dat ze ooit terug kunnen naar hun gemeenschap klein is en de dreiging van eengerelateerd geweld lange tijd groot kan zijn.

5.2.2 Behoeftte aan anonieme hulp en een luisterend oor

Er is grote behoefte aan anonieme hulp. Veel vrouwen die nooit naar het maatschappelijk werk of de politie zouden gaan, durven wel van de Allochtonen Vrouwentelefoon gebruik te maken. Bovendien blijken slachtoffers vaak de voorkeur te geven aan contact met een vrouwenorganisatie boven een officiële instantie. De hulp moet ook respect betonen voor islamitische normen en waarden. Dit kan belangrijk zijn als een oplossing gezocht wordt door bemiddeling van de familie (Bakker, 2003, 2005; Jasai, 2006). Als vrouwen de anonimiteit durven te doorbreken hebben zij behoefte aan bescherming door de politie, opvangmogelijkheden en hulpverlening door het maatschappelijk werk.

5.2.3 ‘Ik moet sterker worden’

Als deze vrouwen eenmaal zijn gevlucht en in de opvang zitten, hebben ze behoefte aan een luisterend oor en praktische ondersteuning om hun zelfredzaamheid in de maatschappij te vergroten. Het is voor hen belangrijk dat ze mensen hebben om mee te praten en tegen wie ze alles kunnen zeggen. Het maatschappelijk werk en de hulpverlening spelen hierin een belangrijke rol. In de opvang kunnen vrouwen ook veel steun aan elkaar hebben. Hun grootste opgave is om sterker te worden. Dat zeggen zij tijdens het interview ook steeds tegen zichzelf en elkaar: ‘Ik moet sterker worden.’ Als hun ouders achter hen staan of als ze een (Nederlandse) vriendin hebben, zijn die een belangrijke bron van steun:

‘Mijn man is op zoek naar mij. Hij is bij de politie geweest. Ik ben nog steeds bang. Maar mijn Nederlandse vriendin en mijn ouders achter staan achter me.’

Soms zijn die bronnen er niet. Dan zijn zij aangewezen op de hulpverlening en de andere vrouwen. Belangrijk voor hen is dat ze hun kinderen niet belasten met hun zorgen: ‘Ik wil niet huilen waar de kinderen bij zijn.’ En: ‘Als ik moet huilen zeg ik tegen de kinderen dat ik hoofdpijn heb.’

Zelfhulpgroepen kunnen aan ook deze behoefte tegemoetkomen. Op die manier komen (potentiële) slachtoffers in contact met mensen die in dezelfde positie verkeren om hun ervaringen te delen in kleine groepen. Een nadeel kan zijn dat informatie niet vertrouwelijk blijft en binnen de eigen gemeenschap bekend wordt of dat daar angst voor is (Bakker, 2003).

5.2.4 Behoeftte aan werk

Ook deze groep vrouwen heeft een grote behoefte aan opleiding en werk om zo aan een zelfstandige toekomst te kunnen bouwen. Voor hen is het belangrijk dat de sociale dienst hieraan meewerkt. Zo zegt een van de vrouwen: 'Ik wil verder leren, maar dat kan alleen als de GSD betaalt voor mijn studie.'

Daarnaast hebben zij er uiteraard behoefte aan om op termijn door te stromen naar een eigen woning. Soms betekent dat verhuizen naar een andere stad. Zij moeten dan wel in aanmerking kunnen komen voor een urgentieverklaring. Dat vereist bovenstedelijke en soms bovenregionale samenwerking tussen de verschillende betrokken diensten.

5.2.5 Veiligheidsnetwerk

In veel gevallen zal het nodig zijn (langdurig) een veiligheidsnetwerk rondom hen te bouwen. Er is niet een manier om deze bescherming te bieden; er moet maatwerk worden geleverd, afhankelijk van de soort bedreiging, de behoefte en de veerkracht van het slachtoffer, de sociale context en de mogelijkheden.

De ervaring leert dat nazorg een intensief en langdurig proces is. Bijna alle slachtoffers zijn heel loyaal aan hun familie en willen uiteindelijk weer terug en het contact herstellen. Leven in afzondering en geen contact meer hebben met de familie en de gemeenschap ervaren zij als heel zwaar. Zij zijn gewend om in een beschermde omgeving te leven en missen die omgeving. Een beschermende factor is het feit dat familie en gemeenschap weten dat het contact met het slachtoffer niet wordt verbroken door de opvang en/of politie. Door te voorkomen dat de vrouw of man in een isolement raakt, zal het minder snel tot uitvoering van eengerelateerd geweld komen. Daarnaast is het belangrijk het sociale netwerk rond de persoon te versterken. Dit moet zo mogelijk al in de vrouwenopvang beginnen.

5.3 Na het huwelijk

Na de echtscheiding is de dreiging niet verdwenen; een scheiding betekent niet dat de vrouw in de ogen van de gemeenschap voortaan vrij en zelfstandig is. Haar ex-man blijft verantwoordelijk voor haar en kan zich in zijn eer bedreigd voelen wanneer zij een nieuwe vriend krijgt of mannelijke vrienden heeft. Dit kan leiden tot vormen van aan eer gerelateerd geweld tegen haar (en haar nieuwe vriend). Gescheiden vrouwen kunnen in de ogen van de gemeenschap 'gevallen' vrouwen zijn en om die reden kunnen zij seksueel lastig worden gevallen door mannen, want 'ze zijn toch

niet meer dan hoeren'. De dochters van gescheiden vrouwen kunnen om reden van een eerloze moeder zelf ook als eerloos worden beschouwd (Handreiking eengerelateerd geweld, zie www.opvang.nl/nieuws). In deze fase na de echtscheiding kunnen ook problemen spelen rond de voogdij van kinderen of ontvoering van kinderen. Wij hebben geen informatie over de behoeften van deze groep vrouwen (en mannen).

5.4 Behoeften van daders

Uit onderzoek door stichting ADA awareness naar de beleving van huiselijk en eengerelateerd geweld door allochtone daders komt naar voren dat de acceptatie van geweld in relaties onder allochtone mannen groot is. Veel daders hebben zelf ervaringen met geweld in hun jeugd. Dit zien zij als logisch onderdeel van de opvoeding. De mannen die aan het onderzoek meewerkten geven aan weinig vertrouwen in de hulpverlening te hebben, terwijl hun behoefte aan hulp groot is, bijvoorbeeld wat betreft de invulling van hun mannelijke rol. Zij hebben behoefte aan gesprekken over man-vrouw-verhoudingen, over mannelijkheid en eer. De stichting pleit dan ook voor emancipatie en interculturele hulpverlening gericht op mannen met een migratieachtergrond (Metin, Krikke & Simsek, 2005).

5.5 Zes soorten behoeften

Er is nog weinig bekend over de behoefte aan bescherming in geval van eergeweld. Op grond van de interviews komen wij tot globaal zes soorten behoeften. Vrouwen en meiden hebben vooral de behoefte aan:

1. Informatie.
2. Veiligheid.
3. Gehoord worden en emotionele steun.
4. Praktische ondersteuning en hulp.
5. Bemiddeling.
6. Zelfstandig bestaan.

Het belang van informatie moet niet worden onderschat, zo komt naar voren uit de interviews en de literatuur. Gebrek aan informatie over rechten (bijvoorbeeld binnen het huwelijk of na echtscheiding) of over opvangmogelijkheden, hulp en de verblijfsvergunning, belemmert vrouwen vaak om weg te gaan. Ten tweede is er behoefte aan veiligheid, aan een voorspelbare, geordende wereld, weten waar men aan toe is. Bij ernstig gevaar is er behoefte aan een veilige plek bij familie, vrienden of in de (vrouwen)opvang. Uit de interviews komt, ten derde, duidelijk naar voren dat vrouwen en meiden behoefte hebben aan een luisterend oor, serieus genomen worden en emotionele steun. Het gaat ook om behoefte aan iemand die meedenkt en die praktische ondersteuning biedt in het dagelijkse leven, bijvoorbeeld een vaste contactpersoon die altijd bereikbaar is. Deze persoon biedt

de bescherming die nodig is om stappen te ondernemen die het gevaar verkleinen. Ten vierde is er de wens naar allerlei vormen van hulp, waaronder anonieme hulp, hulp door ervaringsdeskundigen, hulp van maatschappelijk werk of juridische hulp. Er is, ten vijfde, dikwijls behoefte aan bemiddeling, door een familielid of juist een autoriteit van buiten (zoals de politie), zowel in het geval dat slachtoffers vluchten als wanneer ze blijven. (Potentiële) slachtoffers zijn vaak heel loyaal aan hun familie en als ze zijn gevlucht willen ze dikwijls uiteindelijk weer terug en het contact herstellen. Tot slot is er behoefte aan ondersteuning bij het opbouwen van een zelfstandig bestaan, zoals ondersteuning in het vinden van een opleiding of het vinden van werk, maar ook bij het vinden van een eigen woning.

Deze te onderscheiden soorten behoeften betekenen dat het geven van informatie een belangrijke preventieve activiteit is; op allerlei manieren en via verschillende kanalen is informatie over rechten, vormen van hulp en ondersteuning van groot belang. Daarnaast is er een schreeuw om gehoord te worden en erkenning te krijgen voor het probleem en om serieus genomen te worden. Het gaat niet (alleen) om korte termijnaandacht en -maatregelen, maar om structurele oplossingen zowel in de zin van het vergroten van veerkracht als van het versterken van de sociale kring. Door het bieden van een helder normatief kader wordt veiligheid geboden omdat de wereld daardoor meer voorspelbaar en geordend is. De eerste levensbehoeften (eten en drinken, dak boven het hoofd en veiligheid) moeten overigens eerst (gedeeltelijk) zijn vervuld voordat aandacht voor een grotere zelfstandigheid zinvol lijkt (Maslow in: Ten Boom et al., 2008).

Een kanttekening is hier nog op zijn plaats. De behoeften van vrouwen die slachtoffer zijn van aan eer gerelateerd geweld komen niet altijd overeen met het beeld dat in de westerse cultuur bestaat van de zelfstandige vrouw, zo komt uit de interviews met professionals naar voren. De cultuur van de instelling kan botsen met de behoefte van de cliënt. Als vrouwen terug willen naar hun familie kunnen bepaalde leugens, of een hersteloperatie van het maagdenvlies, logisch en effectief zijn. Dit stuit soms op weerstand bij professionals. Daarnaast willen vrouwen soms vooral rust terwijl de professional vanuit zijn of haar instelling bepaalde resultaten moet behalen binnen een beperkte tijd. De cultuur van de instelling botst dan met de behoefte van de cliënt. In het zoeken naar oplossingen vanuit de behoeften van betrokkenen is de behoefte het vertrekpunt, maar niet allesbepalend. De antwoorden moeten ook aansluiten bij de individuele mogelijkheden en het kader waarbinnen de oplossing tot stand komt. Dit levert soms dilemma's op, waarin per concreet geval een keuze moet worden gemaakt.

6 *Aan de slag met preventie*

6.1 *Inleiding*

Preventie richt zich op het voorkomen van eergeweld, waarbij het gaat om duurzame oplossingen. Onder preventie vallen algemene maatregelen die niet specifiek op eergeweld zijn gericht maar waarvan aangenomen wordt dat deze een preventieve werking hebben, evenals meer specifieke maatregelen gericht op het versterken van de veerkracht van mogelijke slachtoffers en hun sociale omgeving. Kernvraag is welke rol de verschillende beleidsterreinen kunnen spelen in het versterken van beschermende factoren. Het emancipatiebeleid, het anti-discriminatiebeleid, veiligheidsbeleid, integratiebeleid en het beleid rond de uitvoering van de Wmo kunnen een rol spelen. Met welke instanties of diensten komen mogelijke slachtoffers en hun sociale omgeving in contact en wat is hun potentieel op het gebied van preventie? Welk beleid kan helpen de kansen die hier liggen te verzilveren? En welke rol kunnen de eigen gemeenschappen hierin spelen?

In dit rapport beperken we ons tot drie instanties, waarvoor de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk is en doorzettingsmacht heeft. In de eerste plaats Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). Werk is een belangrijk aspect van zelfstandigheid en veerkracht: het hebben van werk kan op allerlei andere leefgebieden doorwerken (sociale contacten, taal, inkomen, zelfstandigheid). Ten tweede besteden we aandacht aan inburgering. De gemeente heeft tot taak inburgeringvoorzieningen en taalcursussen te faciliteren. Hoewel private organisaties de inburgeringstrajecten uitvoeren is de gemeente verantwoordelijk voor de aanbesteding en kan zij voorwaarden stellen, waardoor ook hier doorzettingsmacht aanwezig is. Tot slot gaan we in op het onderwijs. Hoewel de gemeente hier geen directe doorzettingsmacht heeft, kan zij wel degelijk bijdragen aan een beleid gericht op preventie door het bieden van faciliteiten en een heldere visie. Voordat we op deze drie instanties ingaan geven we eerst een schets van de mogelijkheden voor een gemeentelijk preventiebeleid in algemene zin (paragraaf 6.2). De voorbeelden die we geven komen uit de interviews met de verschillende betrokken professionals.

6.2 *Mogelijkheden tot preventie*

Het doel van een preventief beleid is het versterken van beschermende factoren en het verkleinen van risicofactoren met betrekking tot eergeweld. Dit betekent dat preventieve maatregelen zich richten op het doorbreken van isolement en het versterken van het sociale netwerk van kwetsbare groepen die met eerge relateerd geweld geconfronteerd kunnen worden, maar ook op het vergroten van de weerbaarheid tegen de sociale druk en de controle van de gemeenschap.

Beschermende factoren

- informatie.
- Sociaal netwerk, waar ook autochtonen deel van uitmaken.
- Sociaaleconomische status.
- Duidelijke normstelling.
- Lage drempel tussen professionals en betrokken gemeenschappen.

Risicofactoren

- Isolement.
- Strenge sociale controle.
- Lage sociaaleconomische status.
- Patriachale cultuur & traditionele familieverhoudingen.
- Grote kloof tussen professionals en betrokken gemeenschappen.

We gaan in op vier mogelijkheden tot preventie. Allereerst 'bridging': sociale contacten tussen diverse bevolkingsgroepen en professionals, en tussen bestuur, professionals en betrokken gemeenschappen op lokaal niveau. Vervolgens gaan we in op maatregelen gericht op emancipatie, waaronder sociaaleconomische emancipatie. Ten derde zijn initiatieven gericht op het doorbreken van het taboe rondom eergeweld van belang, waaronder het bespreekbaar maken van man-vrouwverhoudingen en beelden over mannelijkheid en eer. Tot slot is voorlichting en informatie van belang. Goede informatie gekoppeld aan een duidelijke normstelling speelt een rol in het kunnen afwegen van de verschillende mogelijkheden om aan geweld te ontsnappen. Dit vergroot de veerkracht en zelfredzaamheid van (potentiële) slachtoffers. Op alle vier terreinen spelen minderhedenorganisaties een belangrijke rol, niet alleen bij de uitvoering van beleid, maar ook bij de ontwikkeling en de evaluatie ervan. Het resultaat is dat beleid aansluit bij de behoeften en zorgen van de betrokken gemeenschappen en niet 'over hun hoofd heen' wordt ontwikkeld.

6.2.1 *Bridging*

De gemeente kan voorwaarden scheppen om ontmoetingen tussen autochtone en allochtone burgers te bevorderen. Deze ontmoetingen zijn nodig om elkaar te leren kennen, kennis te nemen van elkaars normen, waarden en tradities en hierover in gesprek te gaan. Op deze wijze kunnen bestaande denkbeelden en opvattingen wederzijds worden beïnvloed en bijgesteld. Het draagt bovendien bij aan uitbreiding van sociale contacten. Zowel voor minderhedengemeenschappen als voor professionals van algemene instanties heeft de gemeente een rol in het organiseren en faciliteren

van dergelijke contactmomenten. Het opbouwwerk heeft een belangrijke taak om buurtbewoners met elkaar in gesprek te krijgen, maar ook andere instanties, zoals woningcorporaties, kunnen via 'outreachinge werkvormen' hieraan bijdragen. Contact tussen bestuur, professionals en de eigen gemeenschappen is een voorwaarde om beleid te kunnen ontwikkelen dat aansluit bij de realiteit en de behoeften van de betrokken gemeenschappen en de verschillende groepen daarbinnen.

Een voorbeeld vanuit de politie is het organiseren van een zeswekelijks netwerkoverleg samen met de Marokkaanse vereniging in het district; deze gaat weer een aantal bijeenkomsten met haar achterban organiseren. In het overleg zitten vijf zelforganisaties, waaronder de handwerkclub en de huiswerkbegeleiding, de stadsmarinier, de politie, de deelgemeente en het opbouwwerk. Een ander voorbeeld zijn gezamenlijke trainingen van zelforganisaties en regionale instellingen op wijkniveau, waardoor er meer contacten ontstaan met politie, maatschappelijk werk, schoolmaatschappelijk werk en jeugdinstanties.

6.2.2 *Emancipatie*

'Emancipatie begint in de wijk', stellen verschillende respondenten. Daar doen zich de mogelijkheden voor om mensen te bereiken. Verbreding van de leefwereld is hierbij een sleutelbegrip. Om aan te sluiten bij de doelgroep is 'doen beter dan praten', waarbij activiteiten worden afgestemd op wat vanuit de culturele codes is toegestaan. Belangrijk is dat de initiatieven aansluiten bij de behoeften die er leven en mede vanuit de mensen zelf komen. Door samen dingen te ondernemen bouwen mensen een gezamenlijke geschiedenis op en wordt het sociale netwerk versterkt. Daarnaast is vergroting van de sociaaleconomische zelfstandigheid een belangrijk onderdeel van emancipatie. Het biedt perspectief op sociale stijging en draagt bij aan het vergroten van het probleemoplossende vermogen van de betrokken families en gemeenschappen (zie ook 6.3.1). Daarmee raakt emancipatie ook aan de Wet werk en bijstand en aan inburgering. In dit kader is ook het participatiebudget van belang, dat gemeenten de mogelijkheid biedt om middelen gebundeld in te zetten voor inburgering, volwasseneneducatie en re-integratie.⁴ Daardoor krijgen gemeenten meer beleidsruimte, kunnen zij middelen flexibeler inzetten en meer maatwerk leveren.

Een voorbeeld uit de interviews is een programma gericht op emancipatie van (jonge) moeders waarbij ze leren de regie over hun leven te nemen en daar hulp te vragen waar ze het nodig hebben. Het programma biedt integrale ondersteuning op alle leefvelden (schulden, financiële problemen, huisvesting, opvoeding, sociale problemen, overlast) en helpt jonge moeders te leren hoe zij zelf hun problemen kunnen oplossen, in plaats van dat professionals dat voor hen doen. Ook noemen de respondenten activiteiten gericht op het versterken van de sociale weerbaarheid, bijvoorbeeld door zelfhulpgroepen. Voor meiden kan het praten met meiden met eenzelfde achtergrond over wat zij meegemaakt hebben, en hoe zij de problemen hebben opgelost, hun veerkracht vergroten. Ook migrantenvrouwen kunnen aan zelfhulpgroepen kracht ontnemen. Belangrijk is wel dat iedereen de vertrouwelijkheid van informatie respecteert zodat de vertrouwelijke informatie niet in de gemeenschap bekend wordt waardoor de situatie onveilig wordt.

⁴ Met de instelling van het Participatiebudget wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het vergroten van de arbeidsparticipatie, inburgering en het bevorderen van maatschappelijk participatie door deelname aan educatie, brief aan de Tweede Kamer, kenmerk W&B/SFI/08/631, 8 februari 2009.

Ten slotte dient binnen het emancipatiebeleid ook aandacht te zijn voor de vragen en behoeften van mannen en jongens met een migratieachtergrond. Zo laat onderzoek zien dat zij veelal weinig vertrouwen hebben in de hulpverlening, terwijl hun behoefte aan hulp groot is, bijvoorbeeld ten aanzien van de invulling van hun mannelijke rol (Metin, Krikke & Simsek, 2005).

6.2.3 *Cultuuromslag*

Mentaliteitsverandering is gegrond in de emancipatie van de betrokken gemeenschappen. ‘Je moet proberen de normen van binnenuit te veranderen,’ aldus een van de respondenten, ‘daarvoor heb je een lange adem nodig, maar op de lange termijn heeft dat het meeste effect. Je kan het niet afdwingen, maar wel organiseren.’ Migrantorganisaties vervullen een belangrijke rol in het opzetten, uitvoeren en stimuleren van activiteiten gericht op mentaliteitsverandering. Zo is het goed aan te sluiten bij de vormings- en educatieve activiteiten van lokale minderhedenorganisaties gericht op empowerment. Minderhedenorganisaties moeten de middelen hebben om dit proces te organiseren. Een aangrijpingspunt voor de participatie van minderhedenorganisaties is het Handelingsprotocol aanpak eergereleerd geweld, waarin aandacht wordt besteed aan de rol van minderhedenorganisaties bij de versterking van de weerbaarheid tegen de sociale druk en de controle van de gemeenschap. Ook gaat het om zelfredzaamheid in de zin van sociale, educatieve en economische zelfredzaamheid en een zelfstandige rechtspositie (zie paragraaf 3.1.3).

Een voorbeeld dat in de interviews wordt genoemd zijn Turkse soaps waar huiselijk geweld en eergeweld aan de orde komen, of praatprogramma's als Oprah Winfrey: deze brengen een heftige interne discussie op gang. Maar ook discussieavonden georganiseerd door minderhedenorganisaties en activiteiten en lesprogramma's op scholen en in buurthuizen kunnen een bijdrage leveren aan het realiseren van een cultuuromslag.

6.2.4 *Kennis & informatie*

Een belangrijke vorm van preventie is het actief informeren van vrouwen over hun rechten, plichten en relevante regelgeving, zo laten de interviews met slachtoffers zien. Informatie over waar zij naartoe kunnen met hun vragen over hun rechtspositie, educatie, financiën of klachten, is van belang voor het vergroten van veerkracht. Daarbij hoort ook informatie over de mogelijkheden van reguliere instanties, wat zij te bieden hebben en hoe zij te bereiken zijn wanneer hulp nodig is. Zo zegt een van de vrouwen, die pas na jaren van mishandeling is weggelopen: ‘Ik wou al vijf jaar eerder weg, maar ik had geen vertrouwen toen dat ik hulp zou krijgen, opvang, de politie, uitkering, een opleiding, een kans op een goed leven.’ En een andere vrouw: ‘Ik had het idee, als ik naar de politie ga, sturen ze me terug. Dan wordt het alleen maar erger.’

Professionals noemen als mogelijkheden voorlichting door minderheidsgroepen zelf of door instellingen als de opvang of zorgnetwerken. Een andere vorm van actief informeren die een aantal respondenten noemt is een brief van de IND waarin betrokkene erop attent gemaakt wordt dat er een recht op een zelfstandige verblijfsvergunning ontstaat en een rappelbrief als na één jaar geen zelfstandige verblijfsvergunning is aangevraagd. Dit kan een preventieve werking hebben.

6.3 *Betrokken diensten en instanties*

We staan hier stil bij de mogelijkheden van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid als voorbeeld omdat werk en werkgerelateerde activiteiten behulpzaam zijn in het doorbreken van het isolement en het vergroten van het sociale netwerk. Inburgering is van belang omdat dit kansen biedt voor emancipatie en integratie van nieuwkomers en de groep 'oudkomers' die de Nederlandse taal niet beheerst. Tot slot stippen we het onderwijs aan als de plek waar alle jongeren samenkomen en waar een (belangrijk) deel van de socialisering plaatsvindt.

6.3.1 *SoZaWe: Uitkering of op weg naar werk*

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft als kerntaak mensen te ondersteunen in het verkrijgen van een uitkering en het vinden van werk via re-integratie. Het verstrekken van uitkeringen staat niet (meer) voorop. De oorzaken van de sociale problemen, zoals het ontbreken van werk en sociaal isolement, krijgen meer aandacht en er is meer aandacht voor preventief beleid, waaronder aandacht voor nieuwkomers. Gezien de raakvlakken met welzijn, zorg en maatschappelijke dienstverlening (in kleine gemeenten kunnen die onder één afdeling vallen) is afstemming en samenwerking daarmee noodzakelijk. De re-integratieactiviteiten zijn uitbesteed aan particuliere organisaties, maar de gemeente kan via voorwaarden bij de opdrachtverlening hierop invloed uitoefenen (Stapelkamp, 2007).

Naast het beleid om mensen te bewegen richting arbeidsmarkt en betaald werk via een sluitende aanpak, is er aandacht voor participatie in ruime zin: zorgen dat mensen (weer) deelnemen aan de maatschappij. Voor mensen die zijn vrijgesteld van arbeidsverplichtingen, maar zich wel dienstbaar aan de samenleving willen maken is er sociale activering: (begeleiding naar) vrijwilligerswerk. Er komt steeds meer aandacht voor welzijn en zorg: zorgen dat aan de voorwaarden wordt voldaan om weer een dagactiviteit mogelijk te maken. Hoewel het geen hoofddoelstelling is kan dit wel bijdragen aan het doorbreken van isolement en het versterken van het sociale netwerk.

Preventie vanuit een beschermingsarrangement betekent dat in het beleid van sociale zaken aparte aandacht is voor die groepen die het risico lopen door de dreiging van eergeweld in hun functioneren te worden beperkt. In het kader van re-integratie gaat het om gericht beleid voor specifieke doelgroepen zoals jonge meiden en vrouwen die het huis uit vluchten vanwege mishandeling of uit angst voor opsluiting, uithuwelijking of om naar het buitenland te worden gestuurd. Ook (homoseksuele) mannen die gevaar lopen zijn een specifieke doelgroep, evenals oudere allochtone vrouwen die geïsoleerd leven. In Rotterdam, waar SoZaWe deel uitmaakt van de lokale zorgnetwerken, kan het beleid worden opgezet in aansluiting op het zorgnetwerk waarbij het vergroten van de veerkracht en het versterken van het sociale netwerk vooropstaan.

6.3.2 *'Inburgering in de wijk'*

De gemeente heeft een spilfunctie als het gaat om inburgering. De taak op grond van de Wet inburgering is drieërlei: faciliteren, informatie en advies geven en handhaving. Faciliteren betekent zorgdragen voor een aanbod door het inkopen van inburgerings- en taalkennisvoorzieningen en het

bieden van financiële ondersteuning van bepaalde groepen. Alle nieuwkomers en een deel van de 'oudkomers' zijn verplicht een inburgeringscursus te volgen. Zij kunnen bij de gemeente terecht voor informatie en advies. Bovendien is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van de wet: de gemeente heeft de taak te controleren of de inburgeringsplichtige voldoet aan de inburgeringsplicht. Naast de 'inburgeringsplichtigen' is er een grote groep 'inburgerings-behoefigen' waarbij het criterium is of iemand de taal beheerst en is geïntegreerd. Van oudsher vormen vrouwen de meerderheid van de inburgeringsbehoefigen. Hoewel de inburgering vooral is gericht op het behalen van een bepaald taalniveau vormt ook het verwerven van basiskennis over de Nederlandse samenleving onderdeel van de inburgeringsdoelen. Thema's zijn bijvoorbeeld man-vrouwverhoudingen en gelijkheid.

Inburgering vormt een eerste stap naar participatie: belangrijk is dan ook wat na de inburgering komt. Het participatiebudget maakt het mogelijk een geïntegreerd beleid te voeren. Zo heeft de gemeente Rotterdam afspraken gemaakt met de aanbieders van inburgeringscursussen om deelnemers te stimuleren richting participatietraject en is in het kader van de Pavem-pilot geëxperimenteerd met het aanbieden van 'empoweringsmodules' (onder andere weerbaarheids- en assertiviteitstrainingen) bovenop de inburgering.

Vanuit de gedachte van het beschermingsarrangement biedt inburgering - naast het leren van de taal - drie belangrijke kansen: kennis, participatie en het verkleinen van de kloof tussen instanties en gemeenschappen. Hoewel de gemeente geen zeggenschap heeft over de inhoud van de cursus en de eindtermen grotendeels vastliggen, heeft de gemeente wel de mogelijkheid tot indirecte (bij) sturing via de aanbestedingsprocedure.

Vooraf de faciliterende taak biedt mogelijkheden voor een preventief beleid. Hieronder geven we een aantal manieren waarop de gemeente via inburgering een preventief beleid kan voeren ter voorkoming van eergeweld, zoals dit op grond van de interviews met sleutelfiguren en slachtoffers naar voren is gekomen. Uitgangspunt is aansluiting bij de feitelijke situatie, leefwijze en behoeften van de betrokken groepen in plaats van bij beelden over hoe zij zouden moeten zijn of leven. Zo is het belangrijk dat brieven en folders in de eigen taal worden gesteld: mensen moeten inburgeren juist omdat ze de Nederlandse taal niet spreken. Brieven in het Nederlands zijn dus niet zinvol.

Bereiken van doelgroep

Een eerste stap is zich bewust zijn van groepen die een verhoogd risico hebben om slachtoffer te worden of te zijn van huiselijk geweld of eergeweld: vrouwen in een geïsoleerde positie, vrouwen met een van hun partner afhankelijke verblijfsvergunning of vrouwen die van hun partner of ander mannelijk familielid geen toestemming of medewerking krijgen om een inburgeringscursus te volgen. Juist deze kwetsbare groepen zijn moeilijk te bereiken en vereisen een extra beleidsinspanning.

Zo zet de gemeente Rotterdam een netwerk van 'ambassadrices' in om deze groep (vooral inburgeringsbehoefige) vrouwen te werven: vrouwen die zelf ooit inburgeringsplichtig waren zetten zich in als ambassadrice en benaderen deze vrouwen op wijkniveau, bijvoorbeeld op het consultatiebureau of op ontmoetingsplekken zoals het park. Bekend is dat de actieradius van deze groep allochtone vrouwen zeer beperkt is. Dat betekent dat voorlichtingsfolders op plaatsen moeten liggen waar deze vrouwen komen, zoals de bibliotheek, de basisschool, het consultatiebureau of bepaalde winkels. Om diezelfde reden heeft Rotterdam ervoor gekozen dat de aanbieders van de inburger-

ringscursussen zelf groepjes/klassen kunnen samenstellen op wijkniveau. Als zij een groepje hebben komt het Centraal Inburgeringsloket (CIL) naar het groepje toe en wordt ter plekke de taaleertoets afgenomen, in plaats van dat mensen zelf naar het centrale loket toe moeten komen: die afstand bleek vaak te groot. Meer algemeen is de opgave om aan te sluiten bij de situatie en leefwijze van mensen in plaats bij beelden over hoe zij zouden moeten zijn of leven.

Om te zorgen dat vrouwen ook daadwerkelijk deel kunnen nemen is het belangrijk dat de inburgeringscursus in de wijk plaatsvindt en dat er voor passende kinderopvang is gezorgd. De ervaring in Rotterdam leert bovendien dat de gemeente een veel grotere groep bereikt als de deelname gratis is, bijvoorbeeld door compensatie van de eigen bijdrage. Dit is iets dat de gemeente direct zelf ter hand kan nemen.

Kennis over man-vrouwverhoudingen, gelijkheid en rechtsorde

Kennis over man-vrouwverhoudingen en gelijkheid is een van de verplichte onderdelen. Informatie over huiselijk en eengerelateerd geweld is een beschermende factor voor vrouwen en mannen die in een geïsoleerde positie zitten. Kennis over man-vrouwverhoudingen in Nederland, over ouderlijke macht, echtscheiding, en vreemdelingenrecht (vooral het beleid rond een zelfstandige verblijfsvergunning) is noodzakelijk om een juiste inschatting te kunnen maken wat de consequenties zijn van het beëindigen van de relatie. Maar ook kennis over de rol van de politie en de mogelijkheden van opvang, (anonieme telefonische) hulp, uitkering, opleiding en werk zijn van belang. Een respondent zegt hierover: 'Je zou bijvoorbeeld in de aanbesteding kunnen opnemen dat er aandacht is voor huiselijk en eengerelateerd geweld. Er zijn beperkingen in wat in het programma kan worden opgenomen, maar je zou het kunnen opnemen in de invulling van bestaande onderdelen, bijvoorbeeld in de voorlichting over man-vrouwverhoudingen en in het maken van een portfolio.'

Versterken participatie en verkleinen van de kloof met instanties

Inburgering biedt kansen om niet alleen taalvaardigheid en kennis over de Nederlandse samenleving bij te brengen, maar ook om isolement te doorbreken door de mogelijkheid van het leggen van sociale contacten en het wegwijs raken in de wereld van instanties, diensten en instellingen, te beginnen in de eigen wijk. Dat vergroot de zelfredzaamheid en ondersteunt het opbouwen van een (gedifferentieerd) sociaal netwerk. Zo zegt een van de geïnterviewde vrouwen: 'Als ik contact had, mocht dat niet, dat werd gelijk afgebroken. Alleen een Afghaanse vriendin, via de Nederlandse les, daar kon ik stiekem mee praten.'

Minderhedenorganisaties en (autochtone) organisaties en instellingen in de wijk kunnen hierin een belangrijke rol vervullen, zowel in de werving van mensen als in het stimuleren van een sociaal netwerk. Verschillende professionals uit de wijk zouden iets kunnen vertellen over hun werk en hoe en waar zij te bereiken zijn. Dit levert kennis op en biedt een kans om contact te leggen. Als er behoefte is aan hulp of steun is de drempel lager om naar een professional te stappen als diens gezicht bekend is. Zo zegt een wijkagent: 'Onderdeel van de inburgeringscursus zou kunnen zijn om een wijkscan te maken en de wijkagent zou een inleiding over de wijk kunnen houden tijdens de inburgeringscursus. Dat is ook een kans om contact te leggen, dat ze weten dat ze bij je terecht kunnen.'

Om contacten met autochtonen te stimuleren is de gemeente Rotterdam bezig met het opzetten van een maatjesproject waarbij een inburgeraar gekoppeld wordt aan een 'taalmaatje'. Daarnaast zijn er afspraken met de aanbieders van inburgeringscursussen dat zij ook een vorm van nazorg bieden om mensen te laten doorstromen naar een participatievolgtraject. Dit veronderstelt sa-

menwerking (en afstemming van aanbestedingsprocedures) tussen de verschillende diensten die zich met inburgering, participatie en re-integratie bezighouden. Een andere vorm is het organiseren van 'terugkomdagen' door de gemeente zelf of door de aanbieders van de inburgeringscursussen vanuit het doel van participatie. Op die manier kan het sociale netwerk worden vastgehouden en uitgebouwd.

Vanuit de lokale zorgnetwerken en teams huiselijk geweld krijgen we de opmerking dat binnen de inburgering meer aandacht voor sociale weerbaarheid nodig is: 'In hoeverre is een persoon nu zelfstandig, heeft hij of zij contacten met andere groepen, participeert hij of zij in de samenleving?' Het zou goed zijn om sociale weerbaarheid te verbinden aan startkwalificaties inburgering, integratie en participatie: 'Naast de toetsing inburgering op het vlak van wonen, werk en inkomen, zou er ook een toetsing moeten komen of er sprake is van voldoende sociale weerbaarheid. Heeft iemand de beschikking over eigen middelen, vaardigheden en kennis om zijn/haar eigen leven te kunnen verrijken?'

Ter afsluiting

Inburgering biedt verschillende mogelijkheden in de sfeer van preventie: het versterken van de zelfstandigheid en veerkracht en het vergroten van het sociale netwerk door participatie. Paradoxaal genoeg kan dit op korte termijn de dreiging van eergeweld vergroten. Verzelfstandiging van vrouwen kan een verschuiving teweegbrengen in de machtsverhoudingen, wat het gevaar van eergeweld kan aanwakkeren: de partner kan zich door de verzelfstandiging van zijn vrouw in zijn eer aangetast voelen. Dit kan ertoe leiden dat de controle over de vrouw wordt aangescherpt, met het gevaar van (ernstig) geweld. De cultuuromslag moet daarom breed worden gedragen in de gemeenschappen. Imams en sleutelfiguren binnen de gemeenschappen hebben hierbij een belangrijke rol, zowel in de normensfeer - het uitdragen dat eergereleerd geweld niet past in een democratische rechtstaat - als in de sfeer van bemiddeling. Binnen de inburgering kan er weer specifiek aandacht zijn voor geestelijk bedienaren.

6.3.3 Onderwijs

Onderwijs heeft als kerntaak het overbrengen van kennis en vaardigheden om leerlingen voor te bereiden op volwaardige deelname aan de samenleving. Scholen hebben daarmee als primaire taak het geven van onderwijs, maar ook het bieden van een veilig klimaat in en om de school en de zorg voor alle problemen waar kinderen mee zitten behoren tot de verantwoordelijkheid van scholen.

De rijksoverheid financiert het onderwijs en bepaalt in hoofdlijnen het beleid van het onderwijs. Maar zeker vanaf de jaren tachtig zijn steeds meer taken gedecentraliseerd naar de gemeente. Hoewel de rol van de lokale overheid als bestuur van de openbare scholen is afgenomen door bestuurscommissies in te stellen, heeft de gemeente wel een belangrijke regietaak en een aantal specifieke taken, zoals huisvesting van onderwijs, handhaving van de leerplicht, beleid op het gebied van onderwijsachterstanden van burgers, en volwassenen- en basiseducatie. De gemeente moet zorgdragen dat alle betrokken instanties in samenwerking met de gemeente deze taken uitvoeren (Stapelkamp, 2007).

De leerplicht is een medebewindstaak van de lokale overheid. Ieder kind moet vanaf vijf jaar tot zestien jaar naar school, daarna bestaat er twee jaar een partiële leerplicht. Schooldirecteuren zijn verplicht ongeoorloofd verzuim te melden bij de gemeente. In eerste instantie gaat het om de ouders die zich moeten verantwoorden over het schoolverzuim. De gemeente stelt naar aanleiding van een melding een onderzoek in, maakt proces-verbaal op en geeft de zaak eventueel door aan de officier van justitie. Deze bepaalt of de zaak wordt voorgelegd aan de (kinder)rechter, die een boete van maximaal 2500 euro kan opleggen (Stapelkamp, 2007).

De gemeente kan dus via haar regierol en via de uitvoering van de leerplicht beleid ten aanzien van eergeweld vaststellen. Schoolverzuim is een belangrijk signaal van (de dreiging van) eengerelateerd geweld. Dat maakt handhaving van de leerplicht een belangrijk instrument. Zo vertelt een van de geïnterviewde meiden dat zij verschillende keren gedurende langere perioden (meer dan een maand) van school verzuimd heeft. Desondanks was de leerplichtambtenaar niet ingeschakeld. Haar gezinsvoogd zegt daarover: 'Eigenlijk heb ik daar nooit over nagedacht. Ik heb daar nooit iets van gehoord. Waarschijnlijk heeft de school nooit melding gemaakt, is het nooit bij de leerplichtambtenaar terechtgekomen.'

Scholen zijn verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen die de sociale veiligheid bevorderen en zijn verplicht verantwoording af te leggen over hun veiligheidsbeleid op grond van de Arbowet. Binnenkort krijgt de gemeente vanuit de gemeentelijke regierol in de jeugdketen de bevoegdheid om sluitende samenwerking af te dwingen.⁵ De gemeente krijgt hierdoor meer doorzettingsmacht om beleid rond sociale veiligheid op scholen, waaronder eergeweld, te beïnvloeden.

Eergeweld speelt vooral op ROC's met een gekleurde leerlingenpopulatie, zo blijkt uit onderzoek onder veertig scholen door Studulski en medeonderzoekers. Bijna alle veertien onderzochte ROC's hebben met eergeweld te maken gehad. Op middelbare scholen met veel allochtone leerlingen komt eergeweld minder voor dan op ROC's. Preventie op scholen betekent allereerst dat er een open en sociaal klimaat moet heersen met aandacht voor sociale veiligheid, aanwezigheid van een integraal zorgaanbod en met kennis van culturele achtergronden van leerlingen (Studulski et al., 2008). Vertrouwenspersonen behoren onderdeel te zijn van een sociaal veiligheidsbeleid. Dit kunnen naast volwassenen ook vertrouwensleerlingen zijn; leerlingen blijken soms makkelijker met leeftijdgenoten te praten (Nieuws Hogeschool Utrecht www.trajectum.hu.nl/?q=achtergrond/7610).

Scholen kunnen allerlei activiteiten organiseren die een preventief effect kunnen hebben. De gemeente kan dit ondersteunen met projectsubsidies of het aanbieden van activiteiten. Discussie-middagen, toneelstukken, informatiebijeenkomsten, er is van alles te verzinnen op scholen om over thema's als controle op zussen, uithuwelijking, (homo)seksualiteit en aan eer gerelateerde vraagstukken bespreekbaar te maken met jongens en meisjes.

5 Brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 2009 kenmerk jo2/127716, m.b.t. Wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin.

6.4 *Preventie van eergeweld*

Preventie in de zin van het voorkomen van eegerelateerd geweld door het versterken van veerkracht, het vergroten van het sociale netwerk en het uitdragen van een duidelijk normatief kader kan op verschillende manieren. Het gaat om algemene, deels emancipatoire, maatregelen die niet specifiek op eergeweld zijn gericht maar waarvan aangenomen wordt dat deze een preventieve werking hebben.

Er zijn ook preventieve maatregelen die direct gericht zijn op preventie van aan eer gerelateerd geweld. Minderheidsgroepen hebben een belangrijke rol in het bespreekbaar maken van ‘taboes’ en in normatieve zin door zich duidelijk en publiekelijk uit te spreken tegen eerwraak, maar ook als het gaat om het doorbreken van isolement en activiteiten gericht op mentaliteitsverandering.

Het openbreken van de discussie over eergeweld kan een tijdelijke verharding met zich meebrengen. Op emancipatie gerichte activiteiten kunnen op korte termijn eergeweld aanwakkeren, omdat het loslaten van traditionele normen en waarden een tegenreactie uitlokt. ‘Gemorrel’ aan culturele normen kan eraan bijdragen dat mensen nog strakker aan eigen culturele normen vasthouden, uit angst hun cultuur te verliezen. Daarom is het belangrijk het beleid niet alleen op meiden en vrouwen te richten, maar evenzeer op het ontwikkelen van een ondersteunend aanbod aan jongens en mannen.

7 *Aan de slag met signalering*

7.1 *Inleiding*

Karima werkte bij de sociale dienst. Op een dag kwam ze niet op haar werk en was ze ook niet te bereiken. Een paar dagen later verscheen ze in paniek op de afdeling en zocht hulp bij Nederlandse collega's. Haar vader was erachter gekomen dat zij een relatie had met een Nederlandse jongen en had haar opgesloten en haar paspoort afgepakt. Zij is een tijdje ondergedoken geweest maar uiteindelijk door haar vader gevonden. Ze is toen naar huis teruggegaan en naar Turkije gestuurd. Ze is wel weer teruggekomen naar Nederland. Niemand had een idee wat ze moesten doen: de politie inschakelen? Ontkennen of zeggen waar ze was? (voorbeeld uit interview met medewerkers van de sociale dienst).

Het (tijdig) herkennen, op hun waarde schatten en opvolgen van signalen staan in dit hoofdstuk centraal. Uit het Rotterdamse casusonderzoek en de interviews met meiden en vrouwen komt naar voren dat het probleem niet zozeer is dat zij geen signalen uitzenden, maar deze lang niet altijd worden herkend en opgepakt op een wijze die aansluit bij hun behoeften en hun inschatting van de situatie. Een voorbeeld is de zaak van een van de geïnterviewde meiden: op het moment dat er een raadmelding wordt gedaan liggen er 44 meldingen van huiselijk geweld bij de politie, is haar zus een keer als vermist opgegeven, is zijzelf meerdere keren weggelopen, heeft ze de politie een keer naar school laten komen, heeft ze geprobeerd de schoolmaatschappelijk werkster in te schakelen en heeft ze lange perioden van school verzuimd, zonder dat hiervan melding is gedaan bij de leerplichtambtenaar. Een hulpverlener zegt:

'Vaak is er een serie meldingen maar niemand doet iets. De politie verzuimt bijvoorbeeld een kindspoord melding te doen bij de aanhouding van de man, de school had zorgen maar heeft er niets mee gedaan, de reclassering heeft wel melding bij het AMK gedaan, maar die namen de melding niet aan, er is een melding dat moeder mishandeld wordt, SZW is in het verleden ook een paar keer geweest vanwege uitkeringsfraude, de man is gewelddadig, ook naar de politie.'

Kernvraag is welke instanties in aanraking kunnen komen met signalen van eengerelateerd geweld en wat hun handelingsopties zijn geredeneerd vanuit de beschermingsbehoefte van betrokkenen. Eerst gaan we in meer algemene zin in op het belang van signaleren. Vervolgens staan we stil bij een aantal instellingen dat regelmatig met eergeweld te maken heeft. Daarbij beperken we ons tot de terreinen onderwijs, werk en bijstand, jeugdzorg en politie (in samenhang met justitiële organisaties) als organisaties waar veel signalen binnenkomen. Dit neemt niet weg dat de algemene aspecten van signaleren ook opgaan voor andere instellingen, zoals de zorg- en welzijnsinstellingen.

7.2 *Doel van beleid*

Eergeweld kent vele gezichten. Signalen zijn soms lastig te duiden omdat het niet (alleen) om de handelingen gaat, maar ook om het motief erachter. Daarom is het belangrijk afzonderlijke signalen in een bredere context te plaatsen. Het gaat niet om het afvinken van een lijstje, maar vooral om goed te luisteren en de inschatting van betrokkene serieus te nemen, zonder direct met een oordeel klaar te staan.

Vanuit de gedachte van een beschermingsarrangement is beleid erop gericht te zorgen voor een betere herkenning en opvolging van signalen en het tijdig inschakelen van (de juiste) professionals. Ook is het doel dat de kloof tussen de betrokken gemeenschappen en instanties wordt verkleind zodat signalen eerder bij professionals terechtkomen. In dit kader wijzen verschillende respondenten, zowel vanuit de politie als vanuit de hulpverlening, op het belang van diversiteit: binnen de betrokken organisaties (niet alleen op uitvoerend niveau, maar ook op beleidsniveau) en binnen de netwerken van die organisaties. Zij merken op dat veel organisaties nog erg ‘wit’ zijn, vooral op beleidsniveau. Ook hun netwerken zijn vaak nog erg ‘wit’. Daarnaast zijn een duidelijke signaleringsroute en een centraal meldpunt waar signalen bij elkaar komen nodig.

In deze paragraaf staan we stil bij de betekenis van ‘eerder, meer en beter luisteren’ (zie hoofdstuk 5) en de voorwaarden om tot een goede en tijdige signalering te kunnen komen.

7.2.1 *‘Eerder, meer en beter luisteren’*

Breed kijken

Vaak worden signalen uitgezonden, of het nu om meiden gaat, geïsoleerd levende immigrantenvrouwen, niet-westerse vrouwen die al langer in Nederland leven of mannen die om hun seksuele voorkeur of verzet tegen hun rol in het familiesysteem bedreigd worden. Het leren opvangen van deze signalen is belangrijker dan het bereiken van potentiële slachtoffers. Als de signalering goed is komt het bereiken van de doelgroep vanzelf.

Om signalen goed te kunnen inschatten is het nodig ‘breed’ te kijken: het signaal moet in een breder perspectief worden geplaatst. Dit gebeurt door de individuele signalen tegen andere signalen of uitingen af te zetten en door niet alleen te kijken naar degene die het signaal uitzendt maar ook naar het gezin of de sociale context. Breed kijken betekent ook dat bij signalen een onderzoek volgt of er eerdere (gewelds)incidenten bekend zijn waar familieleden bij betrokken zijn geweest: mishandeling, ontvoering, een aangifte van vermissing, een vermist paspoort, een zoon, broer, oom of vader die betrokken is geweest bij geweldsincidenten.

Mogelijke signalen

Zeker in het stadium van signaleren is het moeilijk om onderscheid te maken tussen huiselijk geweld, eergeweld en (bij kinderen en jongeren) seksueel kindermisbruik. In de praktijk blijken de verschillende vormen van geweld sterk met elkaar te kunnen zijn verbonden. Op het niveau van

signalering kan het onderscheid tussen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld een adequate signalering zelfs in de weg staan: door eergeweld als een apart (cultureel bepaald) fenomeen te beschouwen worden signalen soms juist niet herkend. Dit onderstreept het belang van aansluiting bij de structuur en het beleid dat voor huiselijk geweld is ontwikkeld.

Een schoolmaatschappelijk werkster:

‘Eergeweld is een complexe materie. In de jaren vijftig of nu zelfs nog in streng christelijke gemeenten gelden dezelfde normen over eer en kuisheid. Het omslagpunt is als er (dreiging met) fysiek geweld aan te pas gaat komen. Daarom is registratie van eengerelateerd geweld bijna niet mogelijk. Wel belangrijk is dat er meer bewustzijn wordt gecreëerd bij alle mensen die bij dit soort situaties betrokken kunnen raken. Dat hen duidelijk wordt welke handelingsalternatieven er voor hen bestaan.’

Oog voor de sociale context, de aard van het conflict en het eigen vermogen van betrokkene en diens sociale omgeving om met het probleem om te gaan, gekoppeld aan het zich bewust zijn van specifiek aan eergeweld gerelateerde risico's zijn noodzakelijk om tot een goede afweging van de aard en ernst van het conflict te kunnen komen.⁶

Belangrijke vragen om te bepalen of er mogelijk sprake is van eer gerelateerd geweld zijn:

- Spelen eermotieven een rol?
- Worden eerbelangen individueel of collectief gevoeld?
- Stelt de gemeenschap zich t.a.v. eer actief of passief op?
- Wat is de aanleiding van het conflict?
- Wat is de reactie van de gemeenschap?

Er is geen eenvoudig lijstje te geven van signalen die met zekerheid wijzen op een dreigende eerproblematiek. Verschillende respondenten zeggen dat hun eigen intuïtie en 'niet pluis'-gevoelens een belangrijke rol spelen bij een beslissing een zaak beter te bekijken. Wel zijn er drie elementen die het specifieke van een aan eer gerelateerde dreiging kunnen aangeven, namelijk extreme bescherming, spanningen in familierelaties en extreme angst.

- Van extreme bescherming is sprake als meiden of vrouwen altijd door mannelijke familieleden worden begeleid, nooit alleen op straat komen en nergens naartoe mogen. Of als meiden niet alleen naar school mogen en continu in de gaten worden gehouden.
- Voorbeelden van spanning in familierelaties zijn: huwelijken tussen neven en nichten waar spanning is, geheime relaties, een echtscheiding of niet de verwachte rol in de familie willen oppakken.
- Van extreem angstig gedrag kan sprake zijn bij angst voor uithuwelijking of als meiden niet op vakantie durven.

⁶ Zie bijvoorbeeld de brochure Rotterdamse aanpak eergeweld, basispakket voor signaleren en handelen, van de GGD Rotterdam-Rijnmond.

Eerder signalen serieus nemen

Vaak worden gevallen van eergeweld pas in een laat stadium, als de zaak al is geëscaleerd, bekend bij een meldpunt of de politie. Daarmee samenhangend bestaat de neiging tot concentratie op een repressieve aanpak in plaats van een preventieve: er wordt pas ingegrepen als de zaak geëscaleerd is. Als de school, jeugdzorg of maatschappelijk werk signalen eerder opgevangen kunnen soms eenvoudige oplossingen, samen met de betrokkene bedacht, al lucht geven.

Beter luisteren

Vooraf de interviews met slachtoffers maken duidelijk dat goed luisteren naar de betrokkene en haar inschatting van de situatie serieus nemen leed kan voorkomen. Slachtoffers hebben doorgaans heel goed door waar de gevaren zitten en wat de mogelijkheden zijn. Een schoolmaatschappelijk werkster geeft van dat laatste het volgende voorbeeld:

‘Soms zoeken meisjes naar een eigen uitweg. Zo was er onlangs een meisje dat naar Turkije moest om daar uitgehuwelijkt te worden aan haar neef. Ze besloot wel te trouwen, maar daarna te gaan scheiden. Dit was volgens haar de enige uitweg. Een scheiding zou wel geaccepteerd worden door de familie. Zo was de familie-er gered en hoefde ze niet uit haar eigen familie verstoten te worden.’

7.2.2 Voorwaarden voor een goede en tijdige signalering

De belangrijkste voorwaarden om goed te kunnen signaleren zijn (basis)kennis van eergeweld, kennis van handelingsalternatieven en besef van risico's. Daarbij hoort besef van de valkuilen: overhaast of voorbarig optreden, eigenmachtig optreden, *hobbyisme* en niets doen door signalen niet serieus te nemen. De eerste twee betekenen dat bij een vermoeden van eergeweld altijd eerst collegiaal overleg moet plaatsvinden en dat afhankelijk van de ernst van het signaal een materie-deskundige of een speciaal team moet worden ingeschakeld. Signalen niet vroegtijdig herkennen verhoogt de kans op escalatie, maar vroegtijdig signalen (menen te) herkennen en zelf aan de slag gaan is minstens zo gevaarlijk. Dit kan slachtoffers onnodig in risicovolle situaties brengen. Hobbyisme verwijst naar de neiging om alle vormen van geweld met een culturele dimensie als eegerelateerd geweld te labelen.

Naast verbetering van de signaleringsvaardigheid van instellingen moeten (potentiële) slachtoffers toegang hebben tot laagdrempelige hulp.

Valkuilen bij signalering

- Overhaast of voorbarig optreden.
- Eigenmachtig optreden.
- Hobbyisme.
- Niets doen.

Deskundigheid en signaleringsvaardigheid

Het leren herkennen van signalen en deze signalen benoemen is niet een kwestie van een enkele training, maar een proces. Dat bewustwordingsproces is belangrijk voor iedereen die met eegerelateerd geweld te maken krijgt. Tegelijkertijd heeft niet iedereen hetzelfde niveau van kennis nodig. Afhankelijk van de taak en verantwoordelijkheid van de betrokken instantie kan het voldoende zijn

signalen te herkennen, een luisterend oor te bieden, (emotionele) ondersteuning te geven en door te verwijzen of te weten wanneer een professional ingeschakeld moet worden. In andere gevallen is eigen deskundigheid nodig voor het (door)vragen op achtergronden, het inschatten van risico's en het inschakelen van andere ketenpartners. Klantmanagers van Sociale Zaken bijvoorbeeld moeten mogelijke signalen kunnen herkennen en weten wie zij moeten inschakelen, wanneer en op welke manier, terwijl medewerkers van jeugdzorg zelf een inschatting van de situatie en de risico's moeten kunnen maken. Deze medewerkers behoren ook over een goede kennis van het professionele veld te beschikken, zodat zij indien nodig andere professionals kunnen inschakelen. Een goede sociale kaart voorkomt dat zij langs elkaar heen werken of dubbel werk doen. Als instellingen met een signalerende functie die over basiskennis moeten beschikken worden genoemd: jeugdoverleggen, jongerenwerkers, schoolmaatschappelijk werkers, buurtagenten, voorpostmedewerkers van Bureau Jeugdzorg, gezinsverzorging en consultatiebureaus.

Signaleringsroute, terugkoppeling en ondersteuningsstructuur

Een van de eerste stappen is zorgen dat er een heldere signalerings- en meldroute is: voor alle instanties en diensten die met eengerelateerd geweld te maken kunnen krijgen moet duidelijk zijn waar zij met signalen terecht kunnen. Bovendien moeten er duidelijke voorschriften zijn met betrekking tot geheimhouding/bescherming van informatie en, waar van toepassing, delen van informatie. Dit kan aansluiten bij bestaande meldcodes, zoals de Rotterdamse Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling die een stappenplan biedt dat voor de specifieke problematiek en instelling kan worden aangepast. Onderdeel hiervan is een centraal meldpunt binnen de gemeente (of regio), bijvoorbeeld het ASHG of een lokaal meldpunt eengerelateerd geweld, waar alle signalen bij elkaar komen. Daarbij, zo stellen verschillende respondenten, moeten we altijd onthouden dat protocollen en meldcodes belangrijk zijn, maar dat kwaliteit uiteindelijk afhangt van de betrokkenheid en deskundigheid van individuele mensen. Daarin investeren blijft essentieel.

Daarnaast benadrukken verschillende respondenten dat als professionals signalen melden bij een meldpunt, het belangrijk is terug te koppelen wat met het signaal is gedaan. Dit bevordert het zelflerende vermogen van een organisatie en motiveert om een volgende keer weer te melden. Signalering werkt alleen als degene die het signaal afgeeft merkt dat het nut heeft.

Ten slotte roept eergeweld ook emoties op bij de signaleerder en kan dit emotioneel (zwaar) belastend zijn. Op instellings- of gemeentelijk niveau dient er een ondersteuningsstructuur te zijn waarop de signaleerder kan terugvallen als de impact van het geweld groot is.

Laagdrempelige hulp en investeren in de voorkant

Voor allochtone vrouwen (en mannen) is het vaak een grote stap om in geval van dreiging met eergeweld naar buiten te treden, erover te praten met anderen. De mogelijkheid van anonieme telefonische hulp kan voorzien in een behoefte; het kan een eerste stap zijn om met signalen naar buiten te komen. Maar ook andere vormen van laagdrempelige en outreachend werkende hulp zijn belangrijk. Dat kan een buurtagent zijn, maar ook zorgnetwerken of instellingen als het opbouwwerk.

Voor de gemeente is het belangrijk om oog te hebben voor de plekken waar professionals, de frontwerkers, in contact komen met burgers en signalen opvangen. Investeren in die mensen is nodig om hun signaleringsvaardigheid te verbeteren.

Contact met gemeenschappen

De eigen gemeenschappen spelen een belangrijke rol in de signalering van trends en ontwikkelingen en het - waar nodig - in individuele gevallen tijdig inschakelen van professionals. Signalen die bekend zijn in de gemeenschap dringen moeizaam door tot professionals: de kloof tussen professionele instanties en de betrokken gemeenschappen is vaak groot. Het slachtoffer geeft bijvoorbeeld signalen af in de eigen sociale gemeenschap, maar dit leidt niet tot inschakeling van professionals (Van der Torre & Schaap 2005, p. 27-36). Minderhedenorganisaties zelf geven eveneens aan dat er een groot gebrek is aan informatie, communicatiekanalen en netwerken met algemene (hulp)instellingen (Handelingsprotocol Vluchtelingen Organisaties Nederland, VON). Om de kloof te dichten is beweging vanuit twee kanten nodig. Aan de ene kant vergroot de professional de contacten binnen de betrokken gemeenschappen, in combinatie met het bieden van een laagdrempelig en out-reachend aanbod, aan de andere kant brengen informatie en voorlichting mensen binnen de sociale gemeenschappen ertoe naar de professionals te stappen voor hulp, ondersteuning en zorg. Ook de politie benadrukt het belang van netwerken en contacten binnen migrantengemeenschappen.

Het handelingsprotocol, dat het VON samen met het Inspraak Orgaan Turken (IOT) en het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN) heeft ontwikkeld, biedt een basis om lokaal afspraken te maken op gebieden als individuele en collectieve verantwoordelijkheden, vroegtijdige signalering en aangifte.

7.3 *Betrokken instanties*

We gaan eerst in op het onderwijs, een plek waar veel signalen van meiden (en jongens) naar buiten komen. Ook bij jeugdzorg en de politie (in samenhang met justitiële organisaties) komen veel signalen binnen. Tot slot staan we stil bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

7.3.1 *Onderwijs*

Scholen hebben als primaire taak het geven van onderwijs. Daarnaast hebben scholen de verantwoordelijkheid voor een veilig leefklimaat in en om de school (zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.3). De verantwoordelijkheid voor een goede zorgstructuur, waaronder de aanwezigheid van zorg- en adviesteams (ZAT's) wordt in de wet verankerd voor het primair, voortgezet en middelbaar beroeps-onderwijs. Onderwijsinstellingen krijgen daarmee de plicht samen te werken in de jeugdketen. Ontwikkelingsrisico's, waaronder geweld in het gezin, dienen vroegtijdig te worden gesignaleerd en gemeld. Onderwijs en gemeenten krijgen de plicht om onderling afspraken te maken over de taakverdeling van zorg in en om de school. Vanuit de gemeentelijke regierol in de jeugdketen krijgt de gemeente de bevoegdheid om een sluitende samenwerking af te dwingen. De gemeente krijgt hierdoor meer doorzettingsmacht om beleid rond eergeweld op scholen te beïnvloeden, zoals eerder onder preventie besproken.

Docenten zijn verantwoordelijk voor het primaire proces (les geven), en hebben de verantwoordelijkheid signalen op te vangen en door te verwijzen. Hulpverleners, zoals schoolmaatschappelijk werkers, hebben als primaire taak zorg te verlenen. Daarnaast speelt de leerplichtambtenaar binnen het onderwijsveld een rol; deze moet erop toezien dat kinderen daadwerkelijk naar school gaan. De leerplichtambtenaar valt direct onder de gemeente.

Hoewel voorgaande professionals een verschillende rol hebben in het signaleren van eergeweld, is toch een aantal algemene factoren te noemen.⁷

Op een zeker moment werd mij gevraagd door een oplettende collega van de administratie:
'Zeg, ken jij S.?'
Ja die kende ik wel, af en toe kwam ze bij mij haar hart uitstorten.
'Er heeft een man naar haar gevraagd, hij wil weten waar ze is en ik vertrouw het niet helemaal, kan ik hem naar jou doorsturen?'
Vanzelfsprekend.
De betreffende heer belde inderdaad.
De afloop van het gesprek bevestigde zijn mening over Nederlandse vrouwen, maar het adres van S. kreeg hij uiteraard niet.
Uiteindelijk heeft S. haar diploma per post ontvangen, de feestelijke uitreiking ging aan haar voorbij. De ganze familie, nou ja, de mannen dan, hadden zich voor de ingang geposteerd en niet met bloemen.
S. heeft het halen van haar diploma wel gevierd...samen met haar Nederlandse vriend...
(Fragment van een gesprek tussen een decaan en een student.)

Uit: Nieuws Hogeschool Utrecht, www.trajectum.hu.nl/?q=achtergrond/7610.

Afhankelijk van de taak en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in het onderwijs kan de signaleringsrol enigszins verschillen.

Docenten en onderwijsassistenten

Docenten kunnen een verandering bij jongeren (vaak meiden) zien die kan duiden op een dreiging van eergeweld. Onderwijsassistenten, die verschillende etnische achtergronden hebben, blijken een belangrijke rol te hebben in het opvangen van signalen. Achter signalen van geweld thuis of een opvoedingsconflict kan gevaar van eergeweld verscholen zitten. Als docenten en onderwijsassistenten met elkaar in gesprek gaan over eergeweld ontstaat meer eenduidigheid in het leren signaleren en over welke stappen noodzakelijk zijn. Docenten en andere werknemers op school kunnen jongeren doorverwijzen naar het schoolmaatschappelijk werk of daar zelf een melding doen.

Schoolmaatschappelijk werk en individueel begeleiders

Schoolmaatschappelijk werkers en IB'ers (individuele begeleiders) dienen niet alleen voldoende kennis te hebben van de problematiek van eergeweld en de mogelijke signalen, maar behoren ook de vaardigheden te hebben om de problematiek te bespreken. Daarnaast moet er kennis zijn over wat wel en vooral ook wat niet te doen. Bij complexe eerproblematiek kan raadpleging van een collega of teamleider, of (anonieme) inbreng in het ZAT noodzakelijk zijn. Er moeten afspraken zijn wie verantwoordelijk is voor melding buiten de school, bij een ASHG en/of AMK of ander meldpunt, of bij ernstige dreiging de politie (zie over melden en informatie uitwisseling hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.3).

Een schoolmaatschappelijk werkster zegt bijvoorbeeld:

⁷ Zie over deze problematiek ook Kuppens et. al 2008; Krikke, 2003; Studulski et. al 2008.

‘Als een meisje bij mij komt, blijkt er soms al jarenlange onderdrukking te bestaan. Meisjes geven geregeld aan al vanaf hun zevende, achtste misbruikt te worden of bang te zijn voor hun familie. Het is jammer dat dat pas op het mbo naar boven komt. Dit moet op basisscholen ook al duidelijk zijn. De informatie van basisscholen wordt vaak niet doorgegeven. Niemand voelt zich eindverantwoordelijk. Soms ook blijken kinderen wel zeven keer van basisschool veranderd zijn. Iedere keer wanneer iemand z’n vinger achter de problemen probeert te krijgen, wordt het kind van de basisschool gehaald en bij een andere school ingeschreven.’

Leerplichtambtenaar

Als er sprake is van veel schoolverzuim dient dit te worden gemeld bij de leerplichtambtenaar. De gemeente bepaalt de taakinvulling van de leerplichtambtenaar. De twee basistaken zijn de maatschappelijke zorgtaak en de repressieve taak (Brinkman & Talsma, 2006). In het kader van de maatschappelijke zorgtaak dient de leerplichtambtenaar verzuim op te vatten als een signaal en moet hij of zij de oorzaken van het verzuim achterhalen. Alert zijn op signalen van eergeweld hoort tot de leerplichttaak. Bij bijvoorbeeld een plotseling langdurig verzuim van jonge meiden moet altijd een onderzoek plaatsvinden of hier eermotieven spelen. De leerplichtambtenaar kan in het kader van de maatschappelijke zorgtaak een proces op gang brengen vanuit zorg voor de leerling, onderzoeken wat er aan de hand is en zo nodig een ondersteunende rol vervullen naar de jeugdige of de ouders. Hierop kan dan een adequate interventie worden afgestemd (zie het volgende hoofdstuk).

In de praktijk blijkt schoolverzuim echter lang niet altijd te worden gemeld. Een medewerker van het Rotterdamse DOSA⁸ zegt daarover:

‘Je checkt dan bij de leerplichtambtenaar, maar daar is geen schoolverzuim bekend. Scholen melden niet omdat ze bang zijn voor hun naam. Er is wel een kentering, onder andere door het intensieve handhavingsmodel. Leerplichtambtenaren hebben nu meer contact met scholen, ze hebben een actievere rol en zijn meer outreachend. Maar als het puur handhaving is werkt het niet; je moet vragen stellen en meer de zorgkant op in plaats van sancties. Sancties moet je alleen gebruiken als een drukmiddel om een probleem aan te pakken, niet als oplossing. Handhaving is niet de manier om te zorgen dat een jongere of ouders hun verantwoordelijkheid oppakken. Het lost het probleem niet op.’

Voorwaarden voor opvangen van signalen

Uit de interviews komen drie voorwaarden naar voren die van belang zijn om adequaat te kunnen signaleren op school.

1. Creëren van een vertrouwensbasis

Als er een vertrouwensbasis is tussen docenten (mentoren) en leerlingen zullen leerlingen eerder met signalen naar buiten komen. Voor het schoolmaatschappelijk werk is de relatie met de docenten ook van groot belang; acceptatie en appreciatie door schoolmedewerkers is de basis om van problemen op de hoogte gebracht te worden. Een vertrouwensbasis met individuele leerlingen kan

⁸ DOSA (Deelgemeentelijk Orgaan Sluitende Aanpak) heeft als doel de organisaties in de jeugdketen beter te laten samenwerken.

weer een sneeuwbaaleffect hebben: vrienden of vriendinnen wordt aangeraden ook eens te gaan praten met het schoolmaatschappelijk werk of zij komen een keer mee.

Ook in het contact tussen docenten, leerlingen en ouders geldt het belang van een vertrouwensbasis. Het is belangrijk te investeren in contact met beide ouders en als school niet te accepteren dat de moeder nooit aanwezig is bij oudergesprekken.

2. Veilige schoolomgeving

Een beleid gericht op een veilige en open sfeer op school biedt ruimte om met signalen naar buiten te komen. Duidelijke regels en normen geven zekerheid en structuur en bieden daarmee veiligheid, bijvoorbeeld duidelijkheid over wanneer de school een melding doet bij de leerplichtambtenaar. De wetenschap dat er beleid is op eergeweld, dat de school (voorzorgs)maatregelen treft en de kennis bij leerlingen waar ze naartoe kunnen, geeft hun vertrouwen. Een beleid ten aanzien van eergeweld kan in aansluiting op het beleid rond kindermishandeling en seksueel misbruik worden vormgegeven.

3. Infrastructuur

Het is belangrijk dat er plekken zijn waar rustig een gesprek kan plaatsvinden. Voldoende spreekkamers voor schoolmaatschappelijk werkers en goede bereikbaarheid via telefoon en internet zijn basisvoorwaarden, zodat zorgverleners geïntegreerd en goed bereikbaar zijn in de school. Niet alleen leerlingen komen dan makkelijker langs, ook docenten nemen dan makkelijker en sneller contact op. De kans is dan groter dat signalen worden doorgegeven in een vroeger stadium en er is meer oog voor subtiele signalen.

Signaleren op school vanuit bescherming

Signaleren vanuit bescherming betekent met een open blik en actieve houding kijken naar het gedrag van de leerling en de leerling in haar of zijn sociale context als uitgangspunt nemen. De signalen die de leerling geeft moeten serieus worden genomen, evenals de eigen inschatting en de mogelijke oplossingen die de leerling aandraagt. Nabijheid en op allerlei manieren contact houden is een belangrijke vorm van bescherming bieden. Signaleren betekent niet: enkel oog hebben voor signalen aan de hand van lijstjes en werken volgens het protocol. Het gaat om een actieve betrokken houding, gericht op de leerling.

7.3.2 SoZaWe: participatie, re-integratie en sociale activering

Onder preventie zijn we ingegaan op de mogelijkheden van SoZaWe een bijdrage te leveren aan het voorkomen van eergeweld (paragraaf 6.3.1), maar zij vangen ook signalen op.

Opvangen van signalen

Klantmanagers, die tot taak hebben klanten aan werk te helpen en daarbij anderen inschakelen, kunnen signalen opvangen. Maar, zo komt in de interviews naar voren, het zijn vooral de uitvoerders van (re-integratie)trajecten die signalen opvangen omdat zij veel intensiever bij de mensen zijn betrokken. Tijdens zo'n proces kan de professional opeens geconfronteerd worden met een (ernstige) situatie van aan eer gerelateerd geweld. Het is dan belangrijk dat de betrokken professional weet welke stappen hij of zij moet nemen en wat vooral niet; men moet zich bewust zijn van de risico's van eigenmachtig of voorbarig optreden. De professionals kunnen signaleren en vervolgens dat signaal overdragen aan een centraal punt binnen de organisatie. 'Maar', zo benadrukt een medewerker

van SoZaWe, ‘het is niet aan hen om een oordeel te vellen of er sprake is van aan eer gerelateerd geweld. Dat overschrijdt hun taken, bevoegdheden en deskundigheid. Het is ook gevaarlijk gezien het risico van escalatie.’

Voor centrumgemeenten is specifieke aandacht noodzakelijk voor vrouwen die uit de opvang komen en tot een risicogroep behoren. De opvang zou de selectie kunnen maken. Bij die groep zou Sozawe er dichter op kunnen blijven zitten of het melden bij een zorgoverleg. Daarnaast kunnen andere specifieke doelgroepen worden onderkend, zoals homoseksuele allochtonen, waar altijd extra alertheid moet zijn voor signalen van eer gerelateerd geweld.

Het voorbeeld aan het begin van dit hoofdstuk laat zien dat eergeweld ook bij eigen collega's kan voorkomen. Ook dan is het belangrijk signalen goed op te vangen en te weten wat te doen.

Ten slotte is extra aandacht voor gegevensbescherming van belang. Zo mogen medewerkers nooit (adres)gegevens van een klant verstrekken aan bijvoorbeeld een ex-partner. Dat lijkt vanzelfsprekend maar blijkt in de praktijk niet altijd zo te zijn. Daarnaast zijn duidelijke afspraken nodig over welke informatie gedeeld mag worden, en met wie.

Voorwaarden voor goede signalering

SoZaWe heeft geen kerntaak als het gaat om het signaleren van eergeweld. Dat neemt niet weg dat, gezien de brede functie die SoZaWe tegenwoordig heeft met de re-integratiedoelstelling, basiskennis aanwezig moet zijn over de eerproblematiek en welke signalen kunnen duiden op eergeweld. Daarnaast moet intern duidelijk zijn aan welke personen of instanties medewerkers mogelijke signalen moeten doorgeven.

Subsidievoorwaarden

Private instellingen voeren de (re-integratie)trajecten uit. Via aanbesteding en subsidieregelingen kan de gemeente eisen stellen op het gebied van signaleren en het melden van eergerelateerd geweld, bijvoorbeeld dat een meldroute onderdeel is van de werkprocessen en er trainingen en achtergrondinformatie over eerproblematiek en over het signaleren beschikbaar zijn.

Signaleren door Sociale Zaken vanuit bescherming

Ook bij het signaleren zijn de uitgangspunten van het beschermingsarrangement leidend. Het gaat om de behoeften van betrokkene, het aansluiten bij capaciteiten en mogelijkheden van de cliënt en het vergroten van de sociale context vanuit het bewustzijn dat de cliënt onderdeel uitmaakt van een gezin, familie of gemeenschap. Signaleren betekent een actieve en betrokken houding bij de cliënten en niet het aan de hand van checklists signaleren over de hoofden van de mensen heen.

7.3.3 Jeugdzorg

De jeugdzorg valt onder de provincie en wordt uit de AWBZ gefinancierd. Jeugdzorg is alleen beschikbaar na indicatiestelling. Jeugdzorg betreft allerlei vormen van individuele begeleiding, therapieën, en eventueel plaatsing in speciale inrichtingen en pleegzorg. Onder jeugdhulpverlening vallen algemene en preventieve activiteiten, zoals consultatiebureaus, schoolmaatschappelijk werk en kinder- en jeugdwerk. De provincie stuurt de jeugdzorg aan, de gemeente de jeugdhulpverlening. De gemeente kan op grond van haar regietaak invloed uitoefenen op de jeugdketen.

Bureau Jeugdzorg vormt de toegang tot jeugdzorg; het beoordeelt elk verzoek om hulp en stelt vervolgens vast welke zorg nodig is. Er wordt kortdurende hulp geboden en doorverwezen naar andere hulpverleners. Het AMK, de jeugdreclassering en de voogdij zijn onderdeel van Bureau Jeugdzorg. Ook de Kindertelefoon valt eronder. Bureau Jeugdzorg is daarmee een instelling waar signalen van eergeweld regelmatig binnenkomen. De Raad voor de Kinderbescherming is de instelling waar onderzoek plaatsvindt als het vermoeden bestaat dat het kind zodanig in de ontwikkeling wordt bedreigd dat (voorwaardelijke) ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing wenselijk is. De Raad voor de Kinderbescherming kan dit adviseren aan de rechter, die de uiteindelijke beslissing neemt.

Opvangen van signalen

Jeugdzorg is de deskundige op het terrein van opvoedingsproblemen en kindermishandeling, maar specifieke kennis over eergereleerde problematiek is nog niet structureel aanwezig. Ook is men niet gewend om systeemgericht te werken. De signalering van kindermishandeling is sterk individueel gericht. Een respondent zegt daarover:

‘De hulpverleningsdoelen zijn gericht op het kind. Dat staat het ‘wij-denken’ in de weg. BJZ is niet gewend aan een systeemaanpak. De methodiek is sterk geënt op het ‘ik-denken’ in het kerngezin. Het systeem wordt bij screening ook niet in kaart gebracht. Wel het gezin en eventuele andere hulpverleners. Het is moeilijk om de individuele aanpak te doorbreken, dat vergt een andere manier van kijken.’

Bij eergeweld is juist een bredere, systeemgerichte blik belangrijk. Om signalen van eergeweld op hun waarde te kunnen schatten is ‘meervoudig kijken’ noodzakelijk: wat zijn de risicofactoren voor het individu en welke beschermende factoren zijn aanwezig binnen het systeem? Het is van groot belang naar het hele gezin of de familie te kijken: het gedrag van het ene kind of gezinslid kan ernstig gevaar opleveren voor andere gezinsleden omdat het gedrag kan leiden tot eerschending. Maar ook staan signalen van een kind of jongere vaak niet op zichzelf.

Voorwaarden voor goede signalering

Eergeweld vraagt specifiek beleid door het gevaar van escalatie. De gewone route van kindermishandeling, zoals altijd eerst met ouders praten, kan in geval van eergeweld juist ernstig gevaar opleveren. Ook het aantal personen met wie kennis gedeeld mag worden is zeer beperkt in verband met het gevaar van uitlekken. In het beleid moet oog zijn voor de afbakening van verantwoordelijkheid en taken van het AMK en de Raad voor de Kinderbescherming en de wijze waarop terugkoppeling plaatsvindt naar de professional die het vermoeden van eergeweld heeft gemeld. Daarnaast is de vraag of en hoe een systeemgerichte aanpak bij eergeweld moet worden ingezet. Wat zijn risicofactoren? Welke familieleden kunnen een beschermende rol spelen en welke familieleden vormen een gevaar? Met welke professionals is afstemming noodzakelijk om de juiste bescherming te bieden? Wanneer neem je wel contact met de ouders op en wanneer niet?

Juist omdat eergeweld een relatief nieuwe problematiek is kan het goed zijn om binnen de instelling een gespecialiseerde contactpersoon te hebben met wie medewerkers contact kunnen opnemen voor advies als zij het gevoel hebben dat er eergereleerde aspecten een rol spelen.

Signaleren door jeugdzorg vanuit bescherming

Om goed te kunnen signaleren is een verandering in perspectief nodig: van een individugerichte blik, naar een brede blik op gezin, familie en bredere gemeenschap. Bovendien dienen niet alleen risicofactoren (bij het individu) het uitgangspunt voor de aanpak te zijn, maar juist ook de beschermende factoren die in de familie of bredere sociale context aanwezig zijn. Handelen door professionals kan schade en gevaar teweegbrengen wanneer de implicaties voor het hele (familie)systeem niet in ogenschouw worden genomen.

7.3.4 Politie en justitiële organisaties

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn of haar gemeente, terwijl de hoofdofficier van justitie verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving. Op gemeenteniveau wordt in het driehoeksoverleg van burgemeester, officier van justitie en korps- of districtchef het lokale beleid vastgesteld. De gemeente heeft als het gaat om het openbare ordebeleid doorzettingsmacht gezien de gezagsrelatie van de burgemeester ten opzichte van de politie (Stapelkamp, 2007).

De politie heeft drie kerntaken: de handhaving van de openbare orde, hulpverlening onder bevoegd gezag van de burgemeester en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder leiding van het Openbaar Ministerie. Baliemedewerkers, buurtagenten en de basis politiezorg komen regelmatig in aanraking met incidenten waar sprake is van (een vermoeden van) eergeweld. De politie kan in een vroeg stadium eergerelateerde dreiging signaleren en daarmee escalatie voorkomen. Het Openbaar Ministerie zit veel later in het proces, namelijk als er sprake is van een strafzaak. Dit geldt ook voor de reclassering. Zij zijn vooral afhankelijk van een goede documentatie en signalering door de politie. We beperken ons in deze paragraaf daarom tot de politie. Er zijn verschillende rapporten verschenen over de rol van de politie, met veel informatie en praktijkvoorbeelden. De belangrijkste zijn de drie rapporten naar aanleiding van de pilot Eergerelateerd geweld in Haaglanden en Zuid-Holland-Zuid in 2005 (eerste en tweede tussenrapportage) en 2006 (eindrapportage).⁹

Opvangen van signalen

Signaleren is een belangrijke taak van de politie. Signalen van eergeweld kunnen op verschillende manieren binnenkomen. Via de directe hulpverlening in het kader van de politiezorg op straat, via meldingen en aan de balie, waar in een contact met burgers een vermoeden van eergerelateerde problematiek kan ontstaan. Dit kan zijn als de baliemedewerker het verhaal van een vermissing vreemd vindt, of bij een melding van geweld of bedreiging, zoals in onderstaand voorbeeld.

Een baliemedewerkster krijgt een meisje aan de balie dat vertelt dat zij gestalkt wordt door haar ex-vriend die dreigt hun relatie aan haar vader te vertellen. De baliemedewerkster vertrouwt het niet en schakelt een leidinggevende in. Er is te weinig om het strafrechtelijk op te pakken, maar er is wel een 'stiekeme' afspraak met het meisje gemaakt op het politiebureau

⁹ Janssen heeft een goed leesbaar boek geschreven op grond van de drie rapporten. Bouman (2008) heeft een antropologische studie verricht.

met een rechercheur. Het is goed dat bij de intakemedewerkster een vlaggetje uit ging staan. (politieagent)

Andere manieren waarop signalen binnen kunnen komen zijn via een zorgoverleg in de wijk, of via signalen van scholen of wijkbewoners bij de buurtagent. Een buurtagent zegt bijvoorbeeld:

‘De meeste signalen komen via de school, leerkrachten die dingen aan de kinderen merken. De onderwijsassistenten hebben een belangrijke rol hierin, zij signaleren veel. Daarnaast is signalering voor een belangrijk deel afhankelijk van de relatie tussen bewoners en de buurtagent. Ik werk al jaren als buurtagent in deze wijk. De mensen kennen mij, er is een lage drempel. De school en het buurthuis hebben regulier overleg, binnen de basisschool is er het zorgnetwerk, er zijn remedial teachers, er is het consultatiebureau, de speeltuin. Daar loop ik ook allemaal rond, ik onderhoud contacten, vang dingen op. Als het idee bestaat dat er sprake is van mishandeling kan de schoolarts bijvoorbeeld de vrouw oproepen. Samenwerking is essentieel. Als er meer huiselijk geweld bijvoorbeeld is in een wijk, wil dat niet zeggen dat het meer voorkomt. Het kan ook dat er een beter netwerk is, het netwerk beter functioneert, er meer vertrouwen is.’

De buurtagenten wijzen ook op het belang van het hebben van de juiste netwerken en het kennen van sleutelfiguren: ‘Je moet op wijkniveau weten wat de netwerken en de sleutelfiguren zijn, de formele en informele structuren. Die informatie verdwijnt nu vaak met de individuele rechercheurs, die zou je beter moeten vasthouden.’

De politie kan ook bewust op zoek gaan naar signalen, zoals het via de regionale en gedeconcentreerde (op districtsniveau) infodesks van de politie,¹⁰ actief screenen van de dag- en nachtrapportages op (een vermoeden van) aan een gerelateerde problematiek. Door de bijzondere informatiepositie en de 24-uurs bereikbaarheid heeft de politie een cruciale rol. Als op het eerste niveau (de betrokken politieagenten) de signalen worden gemist, dan zijn zij op het tweede niveau (de gedeconcentreerde en regionale infodesks) nog op te pakken. Alle informatie gaat door een filter waardoor vermoedens van eergeweld eruit kunnen worden gefilterd. Via een relatief lichte extra investering op screening van informatie kan de politie signalen van eergeweld eerder opvangen en opvolgen, wat escalatie kan voorkomen. Een manier die meer inzet vereist is het draaien van een query op informatie van de Regionale Infodesk. Dit heeft alleen zin wanneer er voldoende kennis en menskracht aanwezig zijn om de signalen die hieruit naar voren komen ook ‘weg te kunnen zetten’.

Anders kijken

Herkennen en onderkennen van eergeweld vereist een andere manier van kijken. Achter mogelijke strafbare feiten kunnen eermotieven zijn verscholen, achter de individuele melder zit een relevant netwerk, zodat niet een individuele verdachte maar verdachte personen in een (familie)netwerk moeten worden onderzocht. Een politieagent zegt bijvoorbeeld:

¹⁰ Deze infodesks (RIO op centraal niveau) zijn opgezet met als doel meer informatiegestuurd en proactief te werken.

‘Traditioneel is de politie gericht op één dader en heeft zij minder oog voor het netwerk en de context. Dat moet veranderen.’

Een van de geïnterviewde informatiemedewerkers herinnert zich een zaak die hij jaren geleden heeft ingevoerd van een Turks meisje dat was mishandeld:

‘Daarna heeft zij hem gestoken, ze is toen niet vervolgd. Later is zij vermoord, doodgeschoten. Nu zouden we daar anders naar kijken. Ik denk dat we haar nu meer bescherming zouden kunnen bieden, actieve hulpverlening: wat kan je doen om te zorgen dat het niet escaleert.’

Ogenschijnlijk alledaagse of voor de politie niet-relevante vragen kunnen een aanwijzing vormen voor eergeweld. Bij een aangifte van vermissing door iemand met een niet-westerse achtergrond kan een eermotief een rol spelen. Een ander belangrijk signaal is het zelf bellen door een minderjarig slachtoffer; dit is zo bijzonder dat dit duidt op ernstig (aan een gerelateerd) geweld.

‘Het is heel bijzonder als een meisje zelf belt, dan weet je dat er echt wat aan de hand is. Dan weet je ook dat voorzichtigheid geboden is. De politie heeft de neiging gelijk de straat op te hollen, wat te doen. Hier is dat niet altijd goed. Je moet eerst uitzoeken wat er aan de hand is voordat je handelt. Tricky bij eergeweld is dat juist op het moment dat je wat gaat doen, je soms dat juist niet moet doen, althans niet op de gewone politiemaniër. Er is geen blauwdruk, maar je kan wel de kennis en het bewustzijn verhogen.’ (politieagent)

Vaste contactpersonen

Op veel verschillende plaatsen kunnen signalen binnenkomen, maar slechts een beperkt aantal mensen is geschikt voor een nader onderzoek naar de betekenis van signalen. Vaste contactpersonen zijn belangrijk om te bepalen of sprake is van eergeweld.

Contactpersonen (bijvoorbeeld per district) kunnen aanspreekpunt voor collega's zijn, maar ook voor slachtoffers. Op die manier krijgt het slachtoffer vertrouwen in de politie en raken signalen niet verloren in de organisatie.

Signaleren door de politie vanuit bescherming

Signalering van eergeweld betekent op een andere wijze te werk gaan dan anders. Niet dadergericht, maar contextgericht. Er is voldoende deskundigheid nodig om signalen van aan een gerelateerd geweld te kunnen opvangen en de juiste vervolgstappen te kunnen ondernemen. Niet elke politiemann of -vrouw hoeft iets te ondernemen, maar zij moeten wel signalen kunnen opvangen en doorgeven aan de materiedeskundige binnen de politie.

7.4 *Ter afsluiting*

Het opvangen van signalen van dreiging van eengerelateerd geweld vereist specifieke kennis en specifiek bewustzijn. Signaleren betekent breed kunnen waarnemen: zowel individu-overstijgend (ook kijken naar de context van het individu) als instellingoverstijgend (meer zien dan alleen het ‘eigen stukje’). Vertrouwen van potentiële slachtoffers en hun omgeving, inclusief potentiële daders, in professionals betekent dat zij signalen sneller naar buiten brengen, of het nu gaat om de politie, docenten, hulpverleners of dienstverleners.

Rol gemeente

De gemeente kan, vanuit haar regietaak, beleid voeren. Zij kan inzetten op nieuwe vormen van hulpverlening, zoals (outreaching) laagdrempelige en/of anonieme vormen van (vrouwen)hulpverlening, zodat signalen sneller kunnen worden opgevangen. De gemeente kan ook investeren in deskundigheidsbevordering van professionals over eergeweld en over andere culturen. Een pool van materiedeskundigen is noodzakelijk om signalen te kunnen duiden. Het is belangrijk dat er ruimte is voor de professional binnen instellingen om, afhankelijk van de verhouding die de professional heeft tot de bedreigde persoon, er te mogen zijn (warme aanwezigheid) voor het slachtoffer (zonder interventie). Nabij een vorm van bescherming bieden. De gemeente kan bovendien zorgdragen dat alle instellingen een stappenplan hebben wat te doen bij vermoedens van eergeweld, in aansluiting op de meldcodes kindermishandeling en huiselijk geweld. Het instellen van een meldpunt (aansluitend bij een bestaand meldpunt) is van belang om vanuit een totaalbeeld de juiste bescherming te kunnen bieden (zie het volgende hoofdstuk). Registratie sluit aan bij de taak van de gemeente om zich te verantwoorden over het beleid wat betreft huiselijk geweld in het kader van de Wmo. Daarnaast kan de gemeente (meer) contacten tussen instellingen en gemeenschappen faciliteren en stimuleren om wederzijds vertrouwen te ontwikkelen en de meldingsbereidheid te vergroten.

Beschermend signaleren

De noden van betrokkenen in hun sociale context (gezin, familie en bredere gemeenschap) zijn het uitgangspunt. Signaleren vanuit bescherming kan niet bestaan uit het volgens een checklist te werk gaan en bij een vermoeden van eergeweld direct aan de bel trekken bij een materiedeskundige, om vervolgens door te gaan met het ‘gewone’ werk. Denkend vanuit bescherming gaat het erom oog te hebben voor signalen, zo mogelijk samen met de betrokkenen te kijken wat gewenst is (is er voldoende veerkracht, zijn er voldoende beschermende factoren binnen de sociale kring?) en dit eventueel te verifiëren bij een materiedeskundige. Checklists en protocollen zijn behulpzaam om het proces van signaleren te stimuleren, maar het gaat in wezen om menselijke alertheid en betrokkenheid.

Er zijn grenzen aan de bemoeizorg; het signaleren en doorgeven van signalen moet zijn gericht op het vergroten van beschermende factoren (veerkracht en sociale omgeving) en het verkleinen van risicofactoren, waarbij de warme betrokkenheid het uitgangspunt is. Het gaat er niet om het aantal meldingen van eergeweld te vergroten; het gaat erom in een zo vroeg mogelijk stadium eengerelateerd geweld te signaleren om de juiste bescherming te kunnen bieden en escalatie te voorkomen.

8 *Aan de slag met interventie*

8.1 *Inleiding*

Terwijl op het niveau van signalering het uit elkaar trekken van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld een adequate signalering in de weg kan staan, is het op het niveau van interventie juist wel belangrijk om onderscheid te maken. Eengerelateerd geweld vraagt een andere deskundigheid en grote voorzichtigheid om geen verdere schade te veroorzaken. Een van de geïnterviewde hulpverleners zegt het zo: ‘Huiselijk geweld vraagt om handelen, eengerelateerd geweld vraagt om terughoudendheid, maar het is moeilijk de grens te stellen tussen beide.’ De scheidslijn tussen huiselijk geweld en eergeweld is dun. Beide zijn componenten van familiegeweld, maar de behandeling van beide is verschillend.

In dit hoofdstuk staan we stil bij de mogelijkheden tot interventie. Vanwege de specifieke materiedeskundigheid die vereist is en de (veiligheids)risico’s zijn bij interventie veel minder instellingen betrokken dan bij preventie en signalering (zie het figuur in hoofdstuk 4). Instellingen die een belangrijke rol spelen zijn de politie en de (vrouwen)opvang, maar ook jeugdzorg en scholen. Het Openbaar Ministerie speelt een belangrijke rol als er ernstige strafbare feiten plaatsvinden. Voordat we op instellingsniveau ingaan op interventiemogelijkheden, staan we stil bij de doelstellingen van de gewenste maatregelen en interventies.

8.2 *Het bieden van bescherming*

Een eerste zorg is de directe veiligheid van het (potentiële) slachtoffer. Naast het vergroten van de veiligheid op korte termijn dienen de interventies bij te dragen aan een structurele oplossing, aansluitend op de behoeften van de betrokkene en gericht op het vergroten van de veerkracht van betrokkene(n) en het versterken van de sociale omgeving. Dat betekent dat bij interventies twee criteria een rol spelen: het gevaarcriterium (afwenden van de directe dreiging) en het perspectiefcriterium: wat is nodig om het slachtoffer een nieuw perspectief te bieden?

Vanuit de gedachte van bescherming richt beleid zich op het bieden van directe bescherming, de ontwikkeling van een netwerk- en systeemgerichte aanpak, het waarborgen van deskundigheid en de ondersteuning van de betrokken actoren/instanties, het wegnemen van barrières voor samenwerking en de beveiliging van gegevens.

8.2.1 Aansluiten bij behoeften

Zowel de literatuur als de interviews laten zien dat slachtoffers doorgaans zelf goed kunnen inschatten waar het gevaar zit en welke oplossingen er zijn. Deze oplossingen kunnen niet voor de hand liggen vanuit de instelling geredeneerd, maar wel vanuit de positie van het slachtoffer. Het uiteindelijke doel moet zijn dat slachtoffers hun eigen leven kunnen vormgeven binnen een zelfgekozen sociale context.

Een eerste stap is om met het (potentiële) slachtoffer helder te krijgen wat de behoeften en de mogelijkheden zijn. Dit kan bestaan uit het samen in kaart brengen welke risicofactoren er zijn, welke positieve en negatieve krachten er in het systeem aanwezig zijn en hoe negatieve krachten kunnen worden omgebogen. Wat zijn beschermende factoren en hoe kunnen deze worden versterkt? Welke mensen en instanties kunnen behulpzaam zijn in praktische ondersteuning, bemiddeling of anderszins? Onderdeel zal veelal ook het opstellen van een veiligheidsplan zijn. Dit betekent dat steeds de persoon in haar of zijn omgeving centraal staat en dat maatwerk het doel is, niet op individueel niveau, maar op het niveau van gezin, familie of systeem. Een van de geïnterviewde meiden zegt bijvoorbeeld over haar gesprek met de GGD:

‘In het gesprek keken ze waar ik behoefte aan had. We hebben samen een plan gemaakt en een stamboom om in kaart te brengen voor wie ik bang was, wie een gevaar vormden.’

Bij de ontwikkeling van directe beschermingsmaatregelen is te bedenken dat (potentiële) slachtoffers niet allemaal dezelfde beschermingsbehoeften hebben: voor sommigen zal een safe house, opvanghuis of een hotel een goede plek zijn, anderen willen helemaal niet weg uit de eigen kring (Haaglanden 2006). Het is goed te beseffen dat weggaan een grote stap is. Een buurtagent zegt bijvoorbeeld over een vrouw die alleen, zonder familie, als bruid naar Nederland is gekomen:

‘Hij heeft een uitgebreide familie hier, zij staat alleen, heeft geen familie hier. Dat geeft ook een onevenwichtige verhouding. Het maakt de stap om weg te gaan ook nog lastiger, als je net een sociaal netwerk hebt opgebouwd. Zij is zelf nu zover dat ze naar een andere regio wil. Probleem is huisvesting, werk en de kinderen. Het hele sociale netwerk rondom de school laat je dan ook achter. Dit zijn dingen die je als politie samen met het AMW doet, daar heb je een lange adem voor nodig.’

Ook vanuit de opvanghuizen wijzen hulpverleners erop dat de stap naar de opvang groot is. Daarna is er eigenlijk geen weg meer terug. Het is dus wenselijk verschillende vormen van bescherming te ontwikkelen, afhankelijk van de mate van onveiligheid maar ook aansluitend op de behoeften van

het slachtoffer. In alle gevallen zullen bijbehorende handelingsprotocollen van belang zijn, vooral met het oog op veiligheidsaspecten.

Bovendien zijn eisen als 'motivatie' en 'een hulpvraag formuleren' niet hetzelfde als aansluiten bij de behoefte van de betrokken persoon. Een hulpverlener:

'Veel cliënten die met huiselijk geweld of eengerelateerd geweld te maken krijgen zijn zorgmijders. Niet alle mensen kunnen zeggen wat ze willen. Is heel erg Nederlands: hulpvraag formuleren, werken aan hulpverleningsdoelen. Bijna ambtelijk... Zo werkt het niet bij eengerelateerd geweld. Er is vrijwel altijd sprake van een geweldshistorie van minimaal tweejaar, dat zijn een hoop gemiste kansen.'

En:

'Het Lokaal Team Huiselijk Geweld komt naar het slachtoffer en de pleger toe, niet omgekeerd. Dat is vaak een opluchting voor beide partijen.'

Verschillende hulpverleners benadrukken het belang van outreachend werken en anticiperen, in plaats van afwachten en van crisis naar crisis hollen:

'Je kan niet zeggen, de vrouw reageert niet op onze oproepen en dan doen we maar niets. Wat de vrouw doet is volkomen logisch vanuit het probleem, is haar overlevingsstrategie die ze altijd heeft gevolgd. Je moet dus vanuit het probleem kijken welke aanpak daarop past. Naast het oplossen van de crisis moet je ook inzetten op duurzame doorbreking van patronen.'

Voor de te nemen maatregelen is het belangrijk een onderscheid te maken tussen acuut gevaar of dreiging van gevaar. Daarnaast is het van belang of er mogelijk problemen rondom de verblijfsvergunning spelen. Veelal zullen meerdere instellingen bij de hulp betrokken zijn, bijvoorbeeld jeugdzorg voor de kinderen, het opvanghuis voor de vrouw, daderhulpverlening voor de pleger. Dat onderstreept het belang van een centrale regie, zodat de instellingen niet langs elkaar heen werken.

8.2.2 Interventie bij acuut gevaar

Bij acuut gevaar moeten hulpverleners de politie inschakelen en moet het slachtoffer een (geheim) onderdak krijgen. Het doel van de maatregelen is het wegnemen van de directe dreiging en het (duurzaam) voorkomen van escalatie. Inschakeling van een team van materiedeskundigen (waar de politie onderdeel van is) is wenselijk om een afgewogen beslissing te kunnen nemen. Bij verdenking van strafbare feiten is aanhouding en voorlopige hechtenis onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Aanhouding houdt echter in gevallen van eergeweld niet automatisch in dat het slachtoffer gevrijwaard is van bedreigingen of geweld, omdat de dreiging niet van één persoon maar van verschillende mensen kan komen. Daarnaast is het uitdragen van een duidelijke normstelling essentieel: geweld of dreigen met geweld is strafbaar of er nu wel of geen eermotieven aan ten grondslag liggen. Tegelijkertijd moet er een alternatief zijn hoe de eer kan worden hersteld. Wie kan daarin een rol spelen en welke activiteiten zijn daarvoor relevant?

8.2.3 *Interventie bij dreiging*

Als er geen direct gevaar is voor het leven van het slachtoffer, is het nodig in te schatten hoe ernstig de dreiging is. Bij ernstige (niet acute) dreiging moet de hulpverlener altijd de politie inschakelen en moet in een overleg van materiedeskundigen een mantel om het potentiële slachtoffer worden gelegd, zonder dat dit een verstikkende deken wordt. Zo'n mantel kan bijvoorbeeld bestaan uit afspraken met de politie dat zij meteen ingrijpen als er sprake is van directe bedreiging, zoals het voorbeeld in paragraaf 5.1.8 laat zien.

Daarnaast is de vraag of ondersteuning en bemiddeling de dreiging doen verdwijnen. Dit proces van bemiddelen is uiterst ingewikkeld en kan een periode van maanden of jaren beslaan. Bemiddeling vereist specifieke kennis en vaardigheden en kan daarom niet aan willekeurige personen met goede bedoelingen worden overgelaten. Er moet zicht zijn op de bedreigende en beschermende factoren, welke personen een brugfunctie kunnen hebben om tot een oplossing te komen en welke personen gevaarlijk zijn. Ondersteuning is gericht op het vergroten van de veerkracht, niet alleen de veerkracht van het (potentiële) slachtoffer, maar ook de veerkracht van andere gezinsleden. De ouders kunnen bijvoorbeeld worden ondersteund in het weerstaan van of opkomen tegen de druk van andere familieleden of de gemeenschap. Opvallend in de Rotterdamse casussen is dat de oudste broer een meer centrale rol lijkt te spelen dan de ouders. Een schoolmaatschappelijk werkster zegt daarover:

'Broers zijn vaak strenger dan de vader. Zij moeten zich bewijzen, hun 'mannelijkheid' laten gelden. Meisjes blijken regelmatig door hun broers te worden geslagen en uitgescholden voor hoer.'

Dit komt ook in de interviews met de slachtoffers naar voren. Soms zijn er signalen van mishandeling van andere vrouwelijke familieleden. Dit ondersteunt het belang van een systeemaanpak die naar alle familieleden kijkt en naar de rol van de gemeenschap. Een eerste stap hierin is het in kaart brengen van het sociale netwerk of systeem.

8.2.4 *Verblijfsvergunning*

Wanneer het potentiële slachtoffer geen zelfstandige verblijfsvergunning heeft, verdient dit aparte aandacht. Dit maakt hen extra kwetsbaar voor geweld. Het niet regelen van de verblijfsvergunning is ook een manier om macht over de vrouw uit te oefenen. Een hulpverlener geeft als voorbeeld een vrouw die al dertien jaar in Nederland verbleef, maar geen verblijfsvergunning had: 'De man regelde alles, hij had haar uitgeschreven.'

Er is een beleidskader voor huiselijk geweld en eengerelateerd geweld en er zijn speciale contactpersonen voor gendergerelateerd geweld bij de IND. Alle zaken waarin huiselijk of eengerelateerd geweld speelt worden aan hen overgedragen. In principe verliest de afhankelijke partner de verblijfsvergunning bij het verbreken van de relatie binnen drie jaar, maar onder omstandigheden is het mogelijk om in geval van eengerelateerd (of huiselijk) geweld een zelfstandige verblijfsvergunning te krijgen. Ook wanneer het verblijf van de vrouw volstrekt illegaal is bestaat er bij een combinatie van humanitaire factoren in individuele gevallen de mogelijkheid van verlening van een verblijfsvergunning. Dit is echter geen eenvoudige zaak en er moet aan verschillende eisen worden

voldaan. Dit vergt intensief overleg met de politie, indien van toepassing de vrouwenopvang, en eventueel het LEC-EG (Landelijk expertisecentrum Eergerelateerd geweld, opvolger van het MEP). Het LEC-EG heeft een adviserende functie naar Justitie en de contactpersoon bij de IND. Zowel het LEC-EG als de vrouwenopvang of een instantie als het KEG in Rotterdam kunnen zaken aandragen bij de IND.

Een van de respondenten zegt over de problematiek van vrouwen zonder verblijfsvergunning:

‘De meest schrijnende vorm zijn de vrouwen zonder verblijfsvergunning of met een afhankelijke verblijfsvergunning, omdat je er zo weinig mee kan. Als je een OTS uitspreekt en de moeder is illegaal, worden de kinderen ook nog eens bij haar weggehaald. Het eerste wat je zou willen is om het verblijf in orde te krijgen. Er is wel een speciaal beleid voor mishandelde vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning, maar voorwaarde is dat er een medische verklaring is en aangifte is gedaan bij de politie. Op papier is dat mooi, maar in de praktijk niet. De eis van een doktersverklaring en aangifte is een enorme hobbel zonder de zekerheid dat je dan ook een verblijfsvergunning krijgt. De vrouw is dus heel bang om een eerste stap te zetten, dat is een point of no return. Als het misgaat, zit ze weer in het buitenland en dan als Marokkaanse getrouwde vrouw die door haar man is verlaten. Dat is nog erger dan hier proberen te overleven. Je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt. De vrouw moet aannemelijk maken dat er sprake is van huiselijk geweld of eergerelateerd geweld, maar ook al voldoet ze aan de eisen dan biedt de regeling nog geen zekerheid.’

Daartegenover staan de positieve ervaringen van opvanghuizen met vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning:

‘Onze ervaringen met het speciale beleid zijn positief. Als er een aangifte ligt en een medische verklaring, krijgen vrouwen veelal binnen zes maanden zelfstandig verblijf.’

Soms ook heeft het slachtoffer helemaal geen verblijfsvergunning of is de verblijfsvergunning verlopen. Hoe ingewikkeld dat de situatie kan maken, laat het onderstaande voorbeeld uit de praktijk van een buurtagent zien van een ernstig bedreigde Marokkaanse vrouw .

‘De vrouw had geen giropas, geen identiteitsbewijs, geen machtiging voorlopig verblijf, geen verblijfsvergunning. De kinderen hadden ook geen verblijfsstatus, ze bestonden administratief gewoon niet. Probeer dan maar eens een voorschot van de sociale dienst te krijgen. Ten slotte hebben we geld bij elkaar gesprokkeld via een privé inzameling. Bij justitie moesten we soebatten om de clementieregeling te gebruiken. De eigen Vreemdelingendienst was van die regeling niet eens op de hoogte, terwijl er een circulaire over is.’

8.3 *Rol van de gemeente*

Om tot een adequate aanpak op maat te komen is het aan de gemeente een kader te scheppen waarin professionals discretionaire ruimte hebben zodat zij creatieve en effectieve oplossingen kunnen zoeken. Deskundigheidsbevordering en een heldere handelingsroute zijn voorwaarden, zodat professionals weten wat ze moeten doen bij signalen van eergeweld. Om een beschermende aanpak te stimuleren moet de gemeente niet zozeer streefcijfers formuleren, maar kwalitatieve criteria ontwikkelen: zijn signalen goed en tijdig opgepakt, is slachtoffers de juiste bescherming geboden, is hun veerkracht versterkt, is de sociale omgeving versterkt, is de dreiging verminderd? Gemeenten kunnen voor het nader uitwerken hiervan aansluiten bij de Wmo-participatieladder. Daarnaast gaat het om procedurele waarborgen, zoals het bieden van rechtszekerheid en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden en willekeur.

Beleidsmaatregelen richten zich globaal op twee terreinen:

- Scheppen van de voorwaarden waaronder professionals adequaat kunnen handelen, bijvoorbeeld het zorgen voor voldoende deskundigheid, het wegnemen van barrières voor samenwerking, informatiedeling en beveiliging van gegevens.
- Handvatten bieden voor directe bescherming van slachtoffers en de-escalatie van het conflict.

8.3.1 *Voorwaarden voor een aanpak op maat*

Creëren van een infrastructuur van materiedeskundigen

Belangrijke voorwaarden zijn de kwaliteit van de professionele hulp, onderlinge samenwerking en afstemming tussen verschillende (groepen) professionals en instellingen en de betrokkenheid van materiedeskundigen (Van der Torre & Schaap, 2005). Alle betrokken instanties/personen dienen kennis te hebben van eergerelateerd geweld. Daarnaast moet een pool van materiedeskundigen (specialisten) beschikbaar zijn die (indien nodig zeer snel) ingeschakeld kunnen worden. Actoren in de situatie moeten kunnen beschikken over ondersteuning en er niet alleen voor staan.

Materiedeskundigen zijn essentieel als het gaat om het zoeken van de juiste interventies. Daarom moet elke instelling toegang hebben tot materiedeskundigen. Het verdient aanbeveling om per regio een team van deskundigen samen te stellen, zoals het Kernteam Eergerelateerd Geweld (KEG) in Rotterdam en/of een pool van deskundigen die zo nodig zeer snel beschikbaar kunnen zijn. Deskundigen kunnen relevante sleutelfiguren uit minderhedengemeenschappen, wetenschappers of landelijke kenniscentra zijn. Het Landelijk Expertise Centrum van de politie (LEC) is zo'n kenniscentrum. Dergelijke allianties van deskundigen zijn gebaseerd op het opbouwen en delen van kennis van (inter)culturaliteit en multi-etniciteit, minderhedengroepen en methodieken. De kennis en kwaliteit van interventies neemt hierdoor toe; ook in geval van maatschappelijke onrust als gevolg van een eerconflict kunnen deze deskundigen een rol spelen.

Beveiliging gegevens

Een specifiek aandachtspunt is de beveiliging van gegevens om de veiligheid van slachtoffers niet in gevaar te brengen. Voor professionals is het goed zich te realiseren dat routines die voortkomen uit alledaagse handelingen en procedures van instanties risico's in zich kunnen dragen en kunnen

zorgen voor escalatie van een conflict. Dit kan gebeuren doordat gevoelige informatie uitlekt of onzorgvuldige (goedbedoelde) bemoeienis van instanties met eergeweld het probleem in de openbaarheid brengt, waardoor escalatie plaatsvindt.

Het gevaar kan in een klein hoekje zitten. Instanties als de gemeente, verzekeringsmaatschappijen en banken vormen een 'lek' naar de familie als zij niet zorgvuldig genoeg omspringen met de geheimhouding van cliëntgegevens. Ook de plicht om in het GBA ingeschreven te staan levert risico's op: dit biedt de mogelijkheid om via bekenden (vooral als deze in overheidsdienst zijn) informatie te achterhalen (Haaglanden 2006, Bakker, 2005, Van der Torre & Schaap, 2005). Publiekszaken is in deze een belangrijke instantie. De regel is dat een uittreksel van het persoonsregister altijd alleen met toestemming van de betrokkenen verstrekt mag worden. Dit toestemmingsvereiste dient ook daadwerkelijk gehandhaafd te worden. Vrouwen (of mannen) die te maken hebben met huiselijk of eergeweld kunnen geheimhouding van hun gegevens aanvragen. Wanneer er een vermoeden is dat iets 'niet pluis' is, is het mogelijk een signalering in het systeem in te voeren. Dat kan bijvoorbeeld als er steeds naar het adres van een vrouw gevraagd wordt, een kind alsmaar heen en weer verhuist of iemand binnen korte tijd meerdere keren het verlies van een paspoort meldt. Via openbare bronnen is veel informatie te achterhalen, zoals de adressen van opvanghuizen of scholen wanneer kinderen omwille van veiligheidsredenen van school wisselen. Ten slotte kan ook DigiD een risico opleveren als de inloggegevens bij bijvoorbeeld de partner bekend zijn.

Naast openbare bronnen, kunnen betrokkenen zelf ook, bewust of onbewust, informatie vrijgeven. Bijvoorbeeld wanneer slachtoffers die voor hun veiligheid zijn ondergebracht in een opvanghuis, bij thuiskomst het (geheime) adres prijsgeven aan anderen die hulp zoeken of informatie over specifieke beschermingsmaatregelen vrijgeven. Degenen die gebruikmaken van beschermingsmaatregelen moeten discreet met die informatie omgaan en leren hoe zij zelf gevoelige informatie kunnen afschermen. Het vergroten van weerbaarheid, zelfstandigheid en zelfredzaamheid is ook daarom een integraal onderdeel van goed gecoördineerde interventies.

Informatie-uitwisseling

Gemeenten kunnen, voortbordurend op de regels die ook gelden voor uitwisseling van informatie op het terrein van huiselijk geweld, kindermishandeling of jeugdoverlast, een handleiding opstellen voor de ketenpartners (zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.3). Handelingsprotocollen zijn van belang, vooral met het oog op veiligheidsaspecten. Naast protocollen kunnen instellingen zelf de nodige maatregelen treffen om informatie op een zorgvuldige manier met elkaar te delen en zorgvuldig handelen zoveel mogelijk te garanderen. De vraag is steeds welke informatie voor wie relevant is.

Een vraag voor alle instellingen is in hoeverre zij bij de informatie-uitwisseling tussen instellingen tegemoet kunnen komen aan de wens van slachtoffers om niet telkens het verhaal te hoeven vertellen. Slachtoffers ervaren dit als uiterst belastend (zie paragraaf 5.1.5).

Ook de vrouwenopvang zelf ondervindt dit probleem. Een zorgcoördinator:

'Juist in deze problematiek is het enerzijds van belang om kennis te delen over de kans op ernstig geweld en de kennis over waar de dreiging vandaan komt en hoe je kunt werken aan eerherstel. Anderzijds is de kans op lekken naar de gemeenschap groter, en hoe meer mensen

ervan weten hoe groter de kans dat de situatie escaleert. Binnen de vrouwenopvang is er de neiging om geen informatie te delen in verband met het gevaar van 'lekker'. Maar hierdoor kan de herstelbemiddeling in gevaar komen, bijvoorbeeld als de vrouw ergens anders is geplaatst, maar de contacten met de familie van wezenlijk belang zijn om uiteindelijk terugkeer mogelijk te maken. Het is belangrijk dat er een contactpersoon is die de informatie kan delen. Dit geldt ook voor de politie en het maatschappelijk werk: er moet een persoon zijn die alle informatie heeft en deze informatie kan delen met een ander persoon binnen een instelling. Door het aan personen te binden kan er vertrouwen ontstaan en doordat maar een persoon de informatie heeft (en dossiers achter slot en grendel te bewaren) wordt voorkomen dat ander personeel de informatie doorspeelt naar de gemeenschap of de familie.'

8.3.2 *Handvatten voor bescherming*

De gemeente kan beleid vaststellen op het gebied van (keten)samenwerking, deskundigheidsbevordering en taken en bevoegdheden van instanties. Maar uitgaande van het beschermingsarrangement staat het belang van maatwerk voorop. Maatwerk betekent niet alleen protocollen, maar ook handelingsruimte voor professionals. Alleen dan kunnen de behoeften en het eigen probleemoplossende vermogen van betrokkenen het uitgangspunt zijn. De (gemeentelijke) regievoerder houdt toezicht op het beschermingsarrangement en houdt voeling met de (soms onorthodoxe) interventies, terwijl het bestuur ondersteuning biedt aan de regievoerder door een beleidskader en door rugdekking. Korte lijnen tussen de verschillende instanties waarborgen snel handelen en voorkomen vergaande bureaucraties en lange wachtlijsten.

De gemeente kan in elk geval beleid vaststellen voor de leerplichtambtenaar, via het driehoeksoverleg beleid voor de politie vaststellen en via de regietaak van jeugdbeleid en jeugdzorg op scholen ook hier invloed uitoefenen. De centrumgemeenten kunnen via subsidievoorwaarden beleid bij de vrouwenopvang beïnvloeden.

8.4 *Betrokken instanties*

Voordat we de rol van een aantal instanties bespreken is het goed om nog een keer stil te staan bij de valkuilen waar alle instellingen mee te maken kunnen krijgen (Haaglanden 2005; 2006). De belangrijkste daarvan zijn:

Valkuilen

- Overhaast en voorbarig optreden. Vaak wordt uit goede bedoelingen opgestreden en is de aanpak gebaseerd op het reguliere beleid; er is geen oog voor de specifieke aanpak van eergeweld.
- Eigenmachtig optreden: op eigen houtje handelen. Bij een vermoeden van eergeweld moet altijd eerst collegiaal overleg zijn en afhankelijk van de mate van ernst moet een materiedeskundige of een speciaal team worden ingeschakeld.
- Hobbyisme: alle vormen van geweld met een culturele dimensie als aan eergelateerd geweld labelen.
- Niets doen door signalen niet serieus te nemen.

Het grootste gevaar in bovenstaande gevallen is escalatie: door interventie dreigt het geheim uit te lekken of is het geheim uitgelekt, waardoor de kans op escalatie (sterk) is vergroot. Ook niets doen is een valkuil die kan leiden tot escalatie. Als daarentegen ernstig geweld dreigt moet onder enorme tijdsdruk toch snel en zorgvuldig worden gehandeld. Dat is geen eenvoudige opgave en vereist deskundigheid, ervaring, samenwerking en 'rugdekking' vanuit team en bestuur.

In deze paragraaf staan we stil bij de interventiemogelijkheden binnen het onderwijs, de jeugdzorg, de vrouwenopvang en de politie (in samenhang met de reclassering en het Openbaar Ministerie) omdat deze instellingen een duidelijke interveniërende rol hebben. Maar ook andere instellingen kunnen soms ondersteunende activiteiten verrichten, als aangever bij een meldpunt, als schakel om tot de juiste hulp te komen of als opmaat tot zwaardere maatregelen in geval van levensbedreigend geweld.

8.4.1 Onderwijs

Scholen, zeker in het voorgezet en beroepsonderwijs, hebben een duidelijke rol als het gaat om preventie en signalering. Als het gaat om interventie, het nemen van maatregelen, dan is binnen scholen slechts een beperkt aantal mensen op grond van hun functie hiertoe bevoegd. Binnen de school moet duidelijk zijn wie 'handelingsbevoegdheid' hebben en hoe en onder welke voorwaarden deskundigen zijn in te schakelen.

Het bieden van ondersteuning

Het schoolmaatschappelijk werk is vaak een eerste plek waar leerlingen met problemen terecht komen. Het kan op verschillende manieren ondersteuning bieden, bijvoorbeeld door samen met de leerling een veiligheidsplan te maken waarin beschermende factoren en risicofactoren vermeld staan, evenals de te ondernemen stappen, zoals het inschakelen van hulp. Belangrijk is dat het schoolmaatschappelijk werk is ingebed in een netwerk met andere instanties. Soms moet het contact leggen met de buurtagent, Bureau Jeugdzorg of de vrouwenopvang, of een afspraak regelen met de huisarts of met een vertrouwenspersoon binnen de familie of de gemeenschap. Bij ernstige dreiging moet het de politie inschakelen. Krikke (2003) geeft op indringende wijze inzicht in wat er allemaal speelt.

Samenwerking met andere professionals

Binnen de school kan bespreking in een Zorg- en adviesteam plaatsvinden. Het ZAT bestaat uit een vertegenwoordiger van het schoolmaatschappelijk werk en van een GGZ-instelling, een schoolverpleegkundige van de GGD, de trajectbegeleider en een leerplichtambtenaar. Soms zijn er lokale overlegvormen rond jeugd die geraadpleegd kunnen worden, zoals DOSA in Rotterdam.

Bij verzuim moet altijd de leerplichtambtenaar ingelicht worden. De leerplichtambtenaar is er niet alleen om de leerplicht te handhaven, maar ook om, eventueel via (dreiging met) sancties, een probleem aan te pakken. Het verdient aanbeveling dat de gemeente in het kader van de handhaving van de leerplicht een specifiek beleid op leerproblematiek ontwikkelt.

In geval van ernstige dreiging moet contact worden opgenomen met de politie. Dat kan de taak-accenthouder Eergeweld zijn of een speciaal aangewezen persoon. Via het Landelijk Expertise Centrum (LEC-EG) van de politie kunnen de relevante politieafdelingen in andere regio's worden ingeschakeld.

Als er sprake is van een geïntegreerde aanpak op lokaal niveau, is er waarschijnlijk een meldpunt Eergeweld ingericht (in Rotterdam is dat het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld), waar een ernstige of complexe zaak kan worden gemeld en advies kan worden gevraagd. Tijdens een gesprek met de leerling kan de professional direct contact zoeken met het meldpunt, zonder dat de leerling persoonsgegevens hoeft te verstrekken. De mogelijkheid om te melden is in Rotterdam vooral bedoeld om de drempel te verlagen voor het inschakelen van andere instanties voor hulp: het meldpunt kan informatie geven over de werkwijze, met wie zij samenwerken, wat de (on)mogelijkheden zijn of informatie geven over rechten, plichten of aandachtspunten voor een veiligheidsplan. Als de leerling ernstig gevaar loopt kan opvang bij vrienden, jeugdopvang of vrouwenopvang noodzakelijk zijn. Ook kan het meldpunt aan de leerling een noodnummer geven waarop de opvang 24 uur per dag bereikbaar is. Ook contact met de huisarts kan van belang zijn. Als er een signaleringssysteem is, zoals SISA (Stadsregionaal Instrument Sluitende Aanpak) in Rotterdam, is het mogelijk namen in te voeren, zodat duidelijk wordt welke instanties betrokken zijn bij de persoon of het gezin en wie de regisseur of casemanager is.

Delen van informatie

Het delen van informatie is een ingewikkeld punt. Het is voor de leerling belangrijk om informatie vertrouwelijk te behandelen. Het is altijd lastig wanneer het gevaar zo dreigend is dat, ook al wil de leerling dat niet, de professional toch de informatie moet delen omdat er sprake is van een ernstig gevaar voor het welzijn of leven van het slachtoffer. In een dergelijk geval kan de professional (of in dit geval specifiek een functionaris binnen het onderwijs) zich beroepen op het conflict der plichten: de plicht om te spreken weegt zwaarder dan de geheimhoudingsplicht. Daartoe moet hij een aantal stappen goed en zorgvuldig doorlopen (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.3 en Wegwijzer huiselijk geweld en beroepsgeheim).

Het bieden van bescherming op school

Op scholen is een vangnet voor leerlingen van groot belang. Nabijheid en vertrouwen van maatschappelijk werkers die zorg kunnen dragen voor directe hulp en ondersteuning is een voorwaarde. Het belangrijkste is goed luisteren naar de leerling, signalen serieus nemen en samen zoeken naar haalbare oplossingen vanuit vertrouwen en nabijheid. Dat betekent niet dat omwille van de vertrouwensrelatie het inschakelen van andere instanties moet uitblijven. Integendeel, het betrekken van anderen kan behulpzaam zijn en juist vertrouwen wekken.

8.4.2 Jeugdzorg

Er is binnen de jeugdzorg een verschil tussen optreden door jeugdzorg in de zin van ondersteuning en hulpverlening, en het AMK dat tot onderzoek overgaat en eventueel de Raad voor de Kinderbescherming inschakelt (zie ook hoofdstuk 7, paragraaf 7.3.3).

Naast een beleid rond het omgaan met signalen, is beleid wat betreft bescherming in geval van eerproblematiek noodzakelijk. Een van de dilemma's is of altijd eerst contact met de ouders moet

worden opgenomen, zoals standaard is binnen jeugdzorg. De vraag is of de methodiek van het AMK in deze gevallen anders moet zijn. In welke gevallen is het zinnig en wanneer levert het juist gevaar voor escalatie op? Een medewerker van jeugdzorg zegt daarover:

‘Misschien is het juist goed om met de ouders te gaan praten. Behalve om eerderrelateerde aspecten gaat het vaak ook om gewone zorgen van ouders over hun kind.’

Daartegenover staat dat het soms juist tot escalatie kan leiden. Een schoolmaatschappelijk werker:

‘In het onderzoek kunnen ze ook enorme missers maken. Dan gaan ze naar de mensen thuis en daar iedereen bevragen - dan breekt de pleuris uit! In dit soort zaken moeten AMK’ers eerst overleg plegen met andere betrokken hulpverleners als het schoolmaatschappelijk werk. Dan kunnen dit soort toestanden voorkomen worden.’

Dit pleit voor het kiezen voor pragmatische oplossingen waarbij de jeugdzorg per zaak bekijkt wat wijsheid is.

Een ander punt is dat de jeugdzorg het individuele kind als uitgangpunt neemt. Dit kan botsen met de bescherming die noodzakelijk is in geval van eerderrelateerde dreiging, want dan moet juist het bredere familiesysteem erbij worden betrokken. Binnen de jeugdzorg is deze brede manier van aanpakken wel mogelijk bij de crisisdienst, maar bij de reguliere jeugdzorg is het moeilijker om de individuele aanpak te doorbreken. Dit vergt een andere manier van kijken en werken. In ieder geval is het gewenst het familiesysteem in kaart te brengen en goed te luisteren naar de inschatting en behoeften van de jeugdige.

Samenwerking met anderen

Om te voorkomen dat het AMK huisbezoeken aflegt die tot escalatie kunnen leiden, is overleg gewenst met de betrokken hulpverlener (het schoolmaatschappelijk werk of de hulpverlener van de vrouwenopvang). Ook moeten het AMK en de melder werkafspraken maken rond eergeweld. Het is een specifieke situatie waar de reguliere regels tot escalatie kunnen leiden, terwijl meer maatwerk, gedacht vanuit bescherming, tot een de-escalerende oplossing zou kunnen leiden.

Daarnaast moet er aandacht zijn voor informatie-uitwisseling met een meldpunt Eergeweld of het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld. Als een meldpunt zelf geen contact heeft met het kind, kan er geen informatie-uitwisseling zijn. Dit is op te lossen door het meldpunt een officiële status van melder te geven, of door de informatie van het meldpunt pas te gebruiken als de zaak zich in de fase van informatieverzameling bij derden bevindt. Op dat moment kan het AMK de informatie van het meldpunt wel gebruiken.

Jeugdzorg krijgt ook vragen vanuit de vrouwenopvang rond meiden die zijn gevluht naar de opvang. Ook hiervoor geldt dat alleen als beide partijen beschikken over deskundigheid wat betreft de problematiek van eergeweld, zij de juiste inschattingen kunnen maken, ook als het gaat om het aanvragen van een OTS of uithuisplaatsing.

Het bieden van bescherming door jeugdzorg

De hoofdregel dat eerst met de ouders moet worden gepraat kan in geval van eengerelateerde dreiging ernstige risico's met zich meebrengen. Er is geen blauwdruk voor het bieden van veiligheid. Het gaat niet alleen om beschermingsmaatregelen als ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing of plaatsing in een jeugdinstelling. Soms zijn er binnen het familiesysteem positieve krachten en is via bemiddeling of een Eigen Krachtconferentie een oplossing te vinden die het sociale vangnet om de jongere vergroot en zijn veerkracht versterkt. De behoefte en de mogelijkheden van het kind en het systeem zijn hierbij het uitgangspunt.

8.4.3 Vrouwenopvang

Een belangrijke taak van de vrouwenopvang is het bieden van residentiële opvang aan vrouwen (en hun kinderen) die worden bedreigd door hun partner of door personen van wie ze afhankelijk zijn, zoals in geval van mensenhandel of loverboys. Naast opvang in open of juist gesloten settings wordt ook hulpverlening aangeboden. Soms is het opvanghuis de enige plaats waar vrouwen kunnen praten. Een van de geïnterviewde vrouwen zegt bijvoorbeeld:

'Ik heb ook geen familie hier, ik ben blij met het opvanghuis en de maatschappelijk werker. Ik kan alles zeggen.'

Behalve op hulpverlening richten activiteiten zich ook op sociale activering en worden er soms weerbaarheidscursussen gegeven en thema-avonden georganiseerd. Een medewerkster van een opvanghuis zegt:

'Vrouwen worden wel sterker in de opvang. De dreiging is niet veranderd, maar ze laten zich daar minder door beïnvloeden, pakken hun eigen leven op.'

De vrouwenopvang vervult een belangrijke rol in de opvang van vrouwen die ernstig bedreigd worden. Veel vrouwen van niet-Nederlandse afkomst kloppen aan bij de vrouwenopvang en een (klein) deel van deze vrouwen wordt bedreigd vanwege de eer. Vrouwen en kinderen die groot gevaar lopen, kunnen terecht in zogenaamde safe houses: huizen waarvan niemand weet dat het tot de vrouwenopvang behoort en waar mensen enige tijd in afzondering en anonimiteit leven. Dit kan slechts voor een beperkte periode omdat dit leven in isolement zwaar is (Lünnemann, Tan & Ter Woerds, 2005). In de tussentijd zoeken hulpverleners naar andere mogelijkheden en kan het gevaar verminderen, bijvoorbeeld door bemiddeling of strafrechtelijk ingrijpen.

Opvang, begeleiding en samenwerking

Binnen de vrouwenopvang lopen twee specifieke projecten voor jonge vrouwen en meiden die bedreigd worden met aan eer gerelateerd geweld. Daarnaast bevinden zich binnen de reguliere opvang volwassen vrouwen (veelal met kinderen) die ernstig worden bedreigd vanuit eermotieven. In alle gevallen is afstemming en samenwerking met de politie noodzakelijk en in geval van minderjarigheid met de jeugdzorg.

Bescherming door opvang

Vanaf de binnenkomst bij de vrouwenopvang wordt gewerkt aan het versterken van de veerkracht. Opvang en empowerment zijn van oudsher de doelstellingen van de vrouwenopvang. Ook wordt gewerkt aan het versterken van de sociale leefomgeving.

8.4.4 Politie

Aisa's man is veroordeeld voor mishandeling. Na de echtscheiding blijft hij haar lastigvallen en bedreigen. Er is een omgangsregeling onder toezicht van Jeugdzorg. De zaak is gemeld bij het KEG en het ASHG. Binnen de groep buurtouders heeft de buurtagent iemand ingeschakeld die aan de bel hangt zodra de man zijn gezicht in de straat laat zien. Er zijn niet veel strafrechtelijke aanknopingspunten om de familie aan te pakken; de broer van de man is aangehouden en weer heengezonden, maar dat biedt wel een kans om hem aan te spreken.

Grofweg zijn de taken van de politie onder te verdelen in het verlenen van hulp en mogelijke bemiddeling, en strafrechtelijk optreden door inzet van dwangmiddelen. Voor het optreden in geval van eengerelateerd geweld vormen de convenanten, opgesteld ten behoeve van de aanpak van huiselijk geweld, het kader maar de specifieke problematiek van eergeweld vergt af en toe een andere benadering. De buurtagent speelt vaak een belangrijke rol. Hij kent de wijk en de mensen en is een kennisspil binnen de wijk.

De buurtagent: hulp verlenen en bemiddelen

Het opbouwen van een vertrouwensrelatie in de wijk is zeer belangrijk voor een buurtagent, en ook bij eengerelateerde problematiek is zo'n band noodzakelijk. De buurtagent kan zijn of haar gezag inzetten om de dreiging te keren en een duidelijke norm neer te zetten. Een buurtagent geeft als voorbeeld een meisje dat via ingrijpen van de buurtagent ergens veilig is ondergebracht. Hij heeft met de familie gepraat om duidelijk te maken dat het strafbaar is:

'Het wil ook nog wel helpen om als buurtagent je autoriteit in te zetten. Als je heel stellig stelling neemt, wordt daar ook nog wel eens naar geluisterd. Je moet wel weten waar je het over hebt, kennis hebben.'

Dit werkt alleen als er ook veel kennis over de problematiek aanwezig is. Als bijvoorbeeld ouders de politie inschakelen vanwege huwelijksproblemen, lijkt dit in eerste instantie iets waar de politie zich niet mee bezighoudt, maar als dit probleem kan leiden tot eergeweld, is het wel van belang dat de politie het serieus oppakt (zie hierover Bouman, 2008).

Een vertrouwensband kan ook van belang zijn om een vrouw die wordt bedreigd te ondersteunen in het proces om weg te gaan bij haar partner. De motivatie van het slachtoffer is hierbij vaak essentieel. Diezelfde buurtagent:

'De zaak gaat vaak toch pas rollen als de vrouw zelf zegt 'nu is het genoeg.' Dat kan betekenen dat je een vrouw drie of vier keer weg weghaalt voordat ze de stap kan zetten om echt weg te

gaan. Hulpverlening werkt pas als het slachtoffer er klaar voor is. Op het moment dat de vrouw zelf het verhaal gaat vertellen is dat de eerste stap om weg te gaan, actie te ondernemen. De kunst is om daar bij aan te sluiten. Daarvoor is een vertrouwensrelatie belangrijk.'

Vanuit bescherming geredeneerd is het belangrijk om het moment van crisis te pakken en de juiste ondersteuning en hulp te bieden. Dit vergt een andere houding van de politie en de hulpverlening omdat de persoon centraal staat en niet de instellingslogica. Een vertrouwensrelatie kan essentieel zijn om het juiste moment aan te voelen. De politie heeft geen specifieke middelen om te bemiddelen, maar soms is de politie wel de aangewezen persoon, zeker als er geen andere gezaghebbende figuur een bemiddelende rol op zich kan nemen. Een bemiddelende rol kan ook betekenen dat de politie in vol ornaat ('met alle toeters en bellen') op bezoek gaat en duidelijk uiteenzet wat de regels zijn. Ook de hulpverlening noemt het belang van een duidelijke normstelling:

'Om eergeweld te stoppen is het nodig dat er een duidelijke norm wordt gesteld - mensen moeten weten wat er van hen verwacht wordt. Maar vervolgens moet je kijken naar hoe ziet het systeem eruit en hoe kan je de eigen kracht herstellen of versterken.'

In geval van ernstige dreiging kan het noodzakelijk zijn het slachtoffer ergens anders onder te brengen. Dit kan zijn bij de vrouwenopvang, of in het geval van jongeren, jeugdopvangvoorzieningen, maar een vertrouwd adres is ook mogelijk. Het kan voldoende zijn dat de politie een mobiel verschaft met een voorgeprogrammeerd nummer (Aware is ook een mogelijkheid). De veiligheid van het slachtoffer staat voorop en in overeenstemming met de behoeften en mogelijkheden wordt (creatief) gezocht naar een passende oplossing. Hierbij moet er aandacht zijn voor de verblijfspositie van slachtoffers; de politie behoort op de hoogte te zijn van het specifieke beleid inzake de verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning in geval van huiselijk geweld of eergeweld.

Strafrechtelijk ingrijpen: Versterkte inzet repressieve bevoegdheden

Bij verdenking van strafbare feiten heeft de politie bevoegdheden om strafrechtelijk in te grijpen. Naast de veiligheidsmaatregelen gericht op het in veiligheid brengen van slachtoffers kunnen ook maatregelen gericht op de verdachte(n) veiligheid creëren. Binnen het strafrecht zijn verschillende mogelijkheden om eergeweld aan te pakken. Het strafrecht kan ook gebruikt worden om daderhulpverlening in gang te zetten.

Bij een verdenking van strafbare feiten kunnen strafrechtelijke bevoegdheden worden ingezet. Als sprake is van een verdenking van ernstige misdrijven, zoals bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht of met zware mishandeling, (zware) mishandeling, een levensdelict of vrijheidsberoving, is aanhouding en het in voorlopige hechtenis nemen van verdachten mogelijk. In geval van meerdere familieleden bestaat de mogelijkheid hen te vervolgen op grond van het medeplegen van of medeplichtigheid aan strafbare feiten. Bovendien kan de strafmaat van mishandeling met een derde worden verhoogd als er sprake is van een familierechtelijke relatie tussen dader en slachtoffer. Ook bij enkel voorbereidingshandelingen in geval van zware misdrijven (strafbare voorbereiding) is strafrechtelijk optreden mogelijk. Dit kan ook bij (een poging tot) uitlokken van strafbare feiten, bijvoorbeeld als een vader zijn zoon probeert over te halen diens zus te vermoorden. Ook kunnen

bijzondere opsporingsmethoden worden ingezet, zoals telefoontaps, als betrouwbare informatie voorhanden is over een op stapel staande eermoord. Stelselmatige observatie en het stelselmatig inwinnen van informatie bij derden is onder voorwaarden mogelijk.

Daarnaast kan de politie familieleden verzoeken op het politiebureau te komen in de situatie dat er nog geen concrete verdenking van een strafbaar feit (van eergeweld) is. De familieleden kunnen dat verzoek naast zich neerleggen, maar door dit verzoek weet de familie dat de politie hen in de gaten heeft. Sinds januari 2009 kan de politie (de hulpofficier gemandateerd door de burgemeester) in geval van huiselijk geweld een tijdelijk huisverbod opleggen.

Het is belangrijk dat strafrechtelijk optreden al mogelijk is op het moment dat er vrees bestaat voor een ernstig delict met eer als motief. Dit betekent dat tijdens de vroegsignalering de strafrechtelijke mogelijkheden in kaart moeten worden gebracht en afhankelijk van de juridische gronden, de slachtofferomstandigheden en de mate van dreiging besloten moet worden of, en zo ja welke, strafrechtelijke bevoegdheden worden ingezet. De houding van de betrokken (buurt)agent speelt hierin ook een rol: vasthoudendheid, erachteraan blijven gaan en de zaak niet loslaten kunnen essentieel zijn in het voorkomen van escalatie. Bouman (2008) geeft hier indrukwekkende voorbeelden van.

Ingrijpen kan een positief effect op andere vrouwen in de wijk hebben. Naar aanleiding van een ernstige zaak waar de politie (uiteindelijk) de deur heeft opgebroken omdat de vrouw gewond was en samen met de kinderen in huis opgesloten bleek te zitten, zegt een buurtagent:

‘De zaak B. was een soort keerpunt. Er kwamen woeste verhalen over in de buurt: mensen hadden gezien dat de politie de deur intrapte. Dat heeft ervoor gezorgd dat bij andere vrouwen vertrouwen ontstond: als er wat is, komt de politie ook.’

Samenwerking en informatie-uitwisseling

Bij de politie zijn er duidelijke regels met wie zij welke informatie mogen delen. De wereld van de hulpverlening hoort daar niet bij. Er zijn niet alleen onderlinge afspraken nodig, maar er moet ook onderling vertrouwen worden opgebouwd rond het delen van informatie en het omgaan met beveiliging van informatie. Juist omdat eengerelateerd geweld altijd samenhangt met de bredere familie of gemeenschap, zal informatie-uitwisseling vooral plaatsvinden tussen personen en is het noodzakelijk voorzichtig te zijn met het vastleggen van informatie. Ook bij het invoeren van tolken bestaat het gevaar van uitlekken of angst bij het slachtoffer daarvoor.

8.4.5 Justitiële organisaties

Reclassering

De reclassering komt in beeld bij een invezekeringstelling; zij kunnen vroeghulp aanbieden. Bij de afweging of tot inbewaringstelling zal worden overgegaan, kunnen zij advies uitbrengen en eventueel een schorsing van de inbewaringstelling adviseren met bijzondere voorwaarden. Meestal is er niet voldoende tijd om diepgaand het een en ander uit te zoeken. Dit kan wel als de reclassering een strafadvies aan de rechter geeft. De reclassering kan de voorwaarden mede op bescherming van het slachtoffer afstemmen, of op een hulpaanbod. De vraag is of de reclassering naast dadergericht,

ook slachtoffer- of familiegericht kan werken en zo ja, op welke wijze. Dit speelt bijvoorbeeld rond de vrijlating uit detentie of schorsing van de voorlopige hechtenis. De reclassering heeft een rol in het toezicht, maar moeten zij ook een rol hebben in het op de hoogte houden van slachtoffer over vrijlating of contact hebben met het slachtoffer om te weten of de pleger zich aan de voorwaarden houdt?

‘De man had bedreigd dat als hij uit detentie kwam hij de vriend van zijn ex-vrouw zou vermoorden. Dat heeft hij ook gedaan de dag nadat hij vrij kwam. Zijn vrouw was niet gewaarschuwd op het moment dat hij vrij kwam.’ (een hulpverlener)

Binnen de reclassering is minimaal een materiedeskundige noodzakelijk of een directe lijn met de taakaccenthouder binnen de regionale politie om overleg te hebben over signalen van eerderrelateerde problematiek.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie heeft een rol in de vervolging van strafbare feiten. Bij eierzaken is er meer overleg en afstemming met de ketenpartners en is vaker sprake van anticiperen op te verwachten ontwikkelingen. Het Openbaar Ministerie is afhankelijk van wat de politie doorstuurt. In het dossier zouden niet alleen mutaties, maar ook informatie van bijvoorbeeld het AMK of ASHG opgenomen kunnen worden. Ook het werken met vaste contactpersonen, zoals bij huiselijk geweld en mensenhandel, werkt goed.

De vraag is of het Openbaar Ministerie (structureel) deel zou moeten uitmaken van een casusoverleg. Het Openbaar Ministerie merkt op dat strafrechtelijke regels kunnen botsen met de interventies zoals bemiddeling of hulpverlening. Het Openbaar Ministerie moet bijvoorbeeld op grond van de ernst van de zaak en de bewijsmiddelen de zaak vervolgen, terwijl in een casusoverleg kan worden besloten dat rust creëren gezien de beschermingsgedachte het beste is. Als wordt vastgehouden aan het denken vanuit bescherming moet de materiële oplossing voorgaan op de strafrechtelijke regels als dit past binnen het opportuniteitsbeginsel van het Openbaar Ministerie.

Het bieden van bescherming door politie en justitie

Een adequate aanpak is alleen mogelijk als er voldoende kennis is bij de politie, het Openbaar Ministerie en de reclassering. Niet alleen kennis over achtergronden van eergeweld, maar ook over wanneer en waarnaar zij moeten doorverwijzen. Binnen elk team moeten een of twee mensen aanspreekbaar zijn en een initiërende rol hebben. Deskundigheid verwerven is een proces en dit heeft tijd nodig.

Denken vanuit bescherming betekent: nauwe voeling houden met het slachtoffer en meedenken hoe de beschermende factoren kunnen worden versterkt en de risicofactoren verminderd. Voor slachtoffers is het belangrijk dat er een contactpersoon is die zij snel en gemakkelijk kunnen bereiken. De samenwerking met netwerkpartners moet erop gericht zijn het slachtoffer en haar of zijn omgeving te versterken. In het zoeken naar de juiste maatregelen, waar altijd meerdere familieleden bij betrokken zijn, kunnen belangen botsen, zoals veiligheid en omgang.

De strafrechtelijke route kan van groot belang zijn in het scheppen van veiligheid. Ook kan het dienen als stok achter de deur. En strafrechtelijk optreden heeft altijd een normatieve waarde.

8.5 *Ter afsluiting*

In feite ontbreekt nog een duidelijk beeld over de mogelijkheden tot interventie in geval van dreiging van eengerelateerd geweld. Zeker op het terrein van daadwerkelijke zorg is nog een wereld te winnen. Binnen de vrouwenopvang lopen projecten rond meiden en jonge vrouwen, die ook de jeugdzorg in hun kielzog meenemen. Op scholen wordt veel werk verzet in de ondersteuning van leerlingen. De politie heeft een voortrekkersrol als het gaat om strafrechtelijke aanpak en bemiddeling. Er wordt ervaring opgedaan met een integrale aanpak op lokaal niveau in Rotterdam en andere steden en door verschillende instanties met bemiddeling in situaties van dreigend eergeweld.

De gemeente kan een stimulerende rol vervullen in het uitbouwen van verschillende vormen van bescherming, van lichtere vormen bestaande uit ondersteuning, hulp en bemiddeling, naar zwaardere (gedrags)interventies, strafrechtelijke vervolging en bestrafing.

Dilemma's rond bescherming

Op signalen van eergeweld moet altijd een reactie volgen en de bredere sociale context moet in beeld worden gebracht. Soms is het noodzakelijk om 'achter de voordeur' te kijken om een goed beeld van de thuissituatie te krijgen. Maar wie stapt erop af, en wanneer? Wie heeft de beste toegang, zowel naar de familie als naar gespecialiseerde professionals, en de meeste informatie? Wanneer is bemoeizorg noodzakelijk en wanneer verwordt het tot bemoeizucht? Het is onwenselijk dat er niemand iets doet waardoor de situatie onnodig escaleert, maar het is eveneens onwenselijk dat iemand erop afstapt zonder de benodigde kennis van zaken waardoor de situatie ontspoot. Een dilemma dat hierop aansluit is dat situaties van geweld in de privésfeer vragen om handelen, terwijl bij een dreiging van eergeweld juist (in eerste instantie) terughoudendheid te betrachten is. Het probleem is dat de scheidslijn niet altijd helder is. Elke keer weer is er de afweging welke interventies geïndiceerd zijn. Materiedeskundigen spelen daarin een belangrijke rol.

Rol van eigen gemeenschappen en burgers

Als het gaat om bemiddelen in gevallen van eergeweld kunnen familieleden, imams, en sleutelfiguren uit de gemeenschap een belangrijke rol vervullen. Daarnaast kunnen mensen uit de gemeenschap een adviserende rol hebben voor professionals of in een overleg over eengerelateerd geweld. Zij kunnen een essentiële informatiebron zijn voor beslissingen over de aanpak van de dreiging. Bovendien kunnen zij helpen om de beeldvorming bij de betrokken gemeenschappen over de hulpverlening en de vrouwenopvang bij te stellen en zo de drempel naar hulp te verlagen.

Tot slot

Het succes van de interventie hangt af van aansluiting bij de assertiviteit van het slachtoffer, het effectieve inschattingsvermogen van de professional en een goed gebruik van deskundigheid van experts. Iedereen moet zich realiseren dat deze vrouwen (en mannen) ernstig getraumatiseerd kunnen zijn en dat het een lange weg kan zijn voordat zij veilig zijn en vooral ook, zich veilig voelen.

9 *Aan de slag met nazorg*

9.1 *Inleiding*

Nazorg is nog een onontgonnen gebied. Er komt wel meer aandacht voor vanuit de vrouwenopvang en de politie, maar onduidelijk blijft wanneer nazorg begint, wanneer nazorg stopt en vooral welke ketenpartner verantwoordelijk is voor het nazorgtraject. Een hulpverlener merkt daarover op:

‘Vraag is hoe de effectiviteit van interventies gemeten wordt. Tot nu toe nog is daar niet structureel aandacht voor. Na verloop van tijd is vaak fysiek zichtbaar dat een moeder alleen woont met haar kinderen. Maar de volgende vraag is wanneer een interventie effectief is: is het doel alleen maar dat het geweld is gestopt? Hoe is de situatie een jaar erna? Het is van belang om cliënten te monitoren: wat gebeurt er, ook na verloop van tijd met een gezin, de vrouw, de kinderen?’

In dit hoofdstuk gaan we eerst in meer algemene zin in op de betekenis van nazorg en het creëren van een duurzaam perspectief op een veilig leven. Vervolgens stippen we de rol van verschillende instellingen aan om met een aantal concluderende opmerkingen af te sluiten.

9.2 *Het begrip nazorg*

Nazorg is geen eenduidig begrip: wanneer begint het moment van nazorg? Wat voor de ene instelling nazorg is, kan voor de andere instelling zorgverlening, bemiddelen of preventie zijn. Nazorg hebben we als volgt gedefinieerd: contact houden met de betrokkene(n) nadat de periode van actieve betrokkenheid is afgesloten. We noemen het ook wel passieve betrokkenheid. Dit neemt niet weg dat de lijnen tussen zorg en nazorg vloeiend in elkaar kunnen overlopen, zo vloeiend dat de overgang niet altijd duidelijk is afgebakend.

Bij eezaken vormen de hulp, bemiddeling en strafrechtelijke aanpak vaak een intensief en langdurig proces door het procesmatige karakter van eergeweld. Soms lijkt de dreiging te zijn verdwenen, terwijl onderhuids de vulkaan sluimert. In een periode van relatieve rust kan er opeens een crisis ontstaan. Langdurige beveiliging van het slachtoffer via bijvoorbeeld de wijkagent of aansluiting

op Aware kan nodig zijn. Deze vorm van nazorg vloeit direct voort uit interventies. De zorgketen (en politie) hebben hier een taak in. In feite moet er van begin af aan aandacht zijn voor de toekomst, de voorwaarden waaronder de betrokkene duurzaam in (relatieve) veiligheid kan leven en welke rol bepaalde instanties daarin kunnen hebben. Het doel van nazorg is daarom het op lange termijn waarborgen van een duurzaam perspectief op een veilig leven. Duurzaam, omdat de betrokkene vaak een 'nieuw' leven moet opbouwen, soms zelfs in een nieuwe stad, waarin een nieuw sociaal netwerk, huisvesting, opleiding, werk en afhankelijk van de situatie, contact met (personen binnen) de familie een plaats moeten krijgen. Veilig, omdat ook op lange termijn de veiligheid van betrokkene gewaarborgd moet worden.

De gemeente heeft een bestuurlijke verantwoordelijkheid als het gaat om het creëren van voorwaarden om de veiligheid te waarborgen, om de veerkracht te vergroten en terugval in isolement te voorkomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om toeleiding naar werk en andere participatievormen, of buddyprojecten. Hierin kan zij aansluiten bij het preventiebeleid (zie hoofdstuk 6). Daarnaast heeft de gemeente een sturende en faciliterende rol waar het gaat om haar zorgplicht met betrekking tot het voorzien in een bestaansminimum, onder andere via het uitkeringstelsel. Het kan dan gaan om taken op grond van de Wmo, de WI en de Wwb, met als instrumenten handhavingstaken, keuzes ten aanzien van de inzet van middelen enzovoort.

9.3 *Duurzaam perspectief op een veilig leven*

Tijdens de periode van interventie gaat het om het versterken van de veerkracht van betrokkene en het vergroten van het sociale vangnet, zodat de betrokkene haar of zijn eigen veiligheid (mede) kan waarborgen. Ook voor de nazorg geldt dat versterking van de weerbaarheid van het slachtoffer een beschermende werking heeft.

De meeste slachtoffers willen uiteindelijk weer terug naar hun familie en het contact herstellen. Een zorgcoördinator zegt daarover:

‘Bijna alle slachtoffers zijn heel loyaal aan hun familie en willen uiteindelijk weer terug en het contact herstellen. Leven in afzondering en geen contact meer hebben met de familie en de gemeenschap wordt als heel zwaar ervaren. Zij zijn gewend om in een beschermde omgeving te leven en missen die beschermde omgeving.’

Maar terugkeer is niet altijd mogelijk. Dan moet het slachtoffer breken met de familie en de gemeenschap en ergens anders, in het uiterste geval met een andere identiteit, een nieuw leven beginnen. Nazorg betreft in feite twee situaties. De ene situatie bestaat uit contactherstel met de familie of gemeenschap, in de andere gaat het om breken met de familie en het opbouwen van een nieuw bestaan. Bovendien hangen nazorgmaatregelen af van de ernst van de dreiging: 1. er is geen dreiging meer, bijvoorbeeld eerherstel heeft plaatsgevonden of 2. er is weinig dreiging, eerherstel heeft met de kernfamilieleden plaatsgevonden maar er is nog wel dreiging, of iemand heeft gebroken met de familie en 3. er is nog risico, het slachtoffer is teruggaan naar huis tegen het advies

van politie of vrouwenopvang in, of de familie of partner blijft op zoek naar betrokkene. Hoewel dit verschil in ernst gevolgen heeft voor de te nemen maatregelen, moet in alle gevallen actie zijn ondernomen op sociale steunstructuur en zelfredzaamheid, veiligheid en institutionele steun.

Dikra is eerst naar Blijf gegaan en van daar geplaatst in een andere regio. Ze woont nu zelfstandig, ergens in Nederland, onder een andere naam. Ze gaat niet meer naar de moskee, dat is een te groot risico dat haar man haar op die manier weer vindt. Ze heeft geen contact meer met haar familie in Marokko. Ze heeft een nieuwe kennissenkring opgebouwd, maar dat duurt wel jaren. Ze heeft een inburgeringscursus gedaan en een cursus Nederlands en opvoedingsondersteuning van jeugdzorg gekregen. De buurtagent heeft af en toe contact met haar. Het blijft een risico, het houdt niet op.

9.3.1 *Sociale steunstructuur en zelfredzaamheid*

De brede blik tijdens de interventie moet hebben geleid tot inzicht in de beschermende factoren binnen het familiesysteem en de personen die een gevaar opleveren. De personen die bescherming kunnen bieden hebben een helende werking voor het slachtoffer. Er moeten afspraken zijn gemaakt wie (mede) aanspreekbaar is en ondersteuning biedt als zich (weer) dreiging voordoet.

Daarnaast moet de betrokkene zelfstandig kunnen leven in de zin van een huis om (begeleid) in te wonen, inkomen en werk of scholing. Zo nodig moet ondersteuning of (therapeutische) hulp beschikbaar zijn ter versterking van de veerkracht. Uit de literatuur komt naar voren dat steun in zelfhulp-groepen effect lijkt te hebben (Bakker, 2003).

Inzicht in wat risicoversterkend handelen is en in hoe iemand voor de eigen veiligheid zorg kan dragen is onderdeel van de zelfredzaamheid. Maar ook de juridische aspecten moeten zijn geregeld, zoals een verblijfsvergunning of omgang, of bij minderjarigen de ondertoezichtstelling. Soms is een nieuwe identiteit nodig.

In de nazorg moet er eveneens aandacht zijn voor het bredere familiesysteem. Dit is zowel voor het toekomstperspectief van het betrokken slachtoffer van belang als voor eventuele andere of nieuwe (potentiële) slachtoffers in hetzelfde familiesysteem, bijvoorbeeld een jonger zusje.

Camilla heeft al lange tijd een Awarekastje. In feite is de dreiging voorbij, maar toch kan ze er geen afstand van doen: het idee dat ze niet meer zo'n aansluiting heeft, brengt haar in paniek, ook al is er al tijden geen gevaar meer. Zij zit psychisch gevangen in haar trauma, zij kan het trauma niet verwerken. Allerlei feiten in het nu, die helemaal los staan van het verleden en geen bedreiging vormen, haken zich vast aan het verleden, waardoor de emoties van toen telkens weer naar boven komen. Het is een heel proces om het verleden los te laten: heel bewust en rationeel moeten de huidige feiten los worden gemaakt van het verleden. Zij moet met geestkracht zich weer veiliger gaan voelen, dus eerst bedenken dat de feiten los staan van het verleden, dat de rode auto van een toevallige voorbijganger is in plaats van de ex-partner die op geweld uit is. Daarna pas kan weer een gevoel van veiligheid ontstaan.

9.3.2 *Veiligheid*

Bij het loslaten van de cliënt moet een veiligheidsplan inzicht geven in de bestaande risico's en wie bescherming bieden. Duidelijk moet zijn met wie de cliënt bij dreiging of gevaar contact moet opnemen. Bij ernstige dreiging kan zo nodig een alarmeringssysteem (bijvoorbeeld Aware) worden geïnstalleerd. Een vluchtplan is onderdeel van het veiligheidsplan.

9.3.3 Institutionele steun

Passieve betrokkenheid van een officiële instantie, zoals de politie, de vrouwenopvang of het maatschappelijk werk, is een vorm van nazorg. De familie en de gemeenschap weten dat het contact tussen de instanties en het slachtoffer niet is verbroken, wat een beschermende werking heeft: er zal minder snel geweld uit eermotieven plaatsvinden. Hierbij maakt het uit of betrokkene teruggaat naar haar familie, of breekt en ergens anders gaat wonen. In dat laatste geval verdwijnt het slachtoffer vaak uit het zicht van de professional (en de gemeente waar ze voorheen woonde).

Onderdeel van een beschermingsarrangement zijn duidelijke afspraken tussen de verschillende betrokken instellingen over wie verantwoordelijk is voor het organiseren van de nazorg, het langdurig volgen van het slachtoffer en het bijhouden van het dossier, ook wanneer het slachtoffer verhuist. De vraag in elke situatie is welke instantie het meest voor de hand ligt om de regie te houden. Als er nog een dreiging bestaat is toezicht of contact met de buurtagent gewenst. Als er hulpverlening is kan daar het casemanagement neergelegd worden. Maar op een gegeven moment houdt ook de nazorg op; iemand is dan veerkrachtig genoeg en heeft voldoende sociale contacten.

Een ander punt is op welke manier informatie-uitwisseling en monitoring moeten plaatsvinden. Gegeven het slepende, procesmatige en collectieve karakter van eergeweld blijft beveiliging van gegevens ook in de nazorgfase van cruciaal belang. De informatie moet beperkt bereikbaar zijn om uitlekken te voorkomen. Er zijn afspraken nodig over het bewaren, sluiten en vernietigen van het dossier. Ook is de vraag welke gegevens geanonimiseerd in een registratie worden vastgelegd ten behoeve van het beleid.

9.3.4 Rol van de gemeente

De gemeente kan voorwaarden scheppen om een individugebonden vorm van casemanagement voor een bepaalde periode mogelijk te maken, zodat contact mogelijk blijft ongeacht waar de persoon woont. Daarnaast is bovenstedelijke en bovenregionale samenwerking op het gebied van huisvesting, uitkering, scholing, arbeidstoeleiding of andere vormen van participatie noodzakelijk. Eind 2008 is er een circulaire van het ministerie van WWI naar de gemeenten uitgegaan, waarin is aangekondigd dat slachtoffers van relationeel geweld die uitstromen uit de vrouwenopvang een prioritaire groep dienen te zijn om in aanmerking te komen voor huisvesting.¹¹ De huisvestingswet zal daarop worden aangepast. Daarnaast is de Woonvisie die elke gemeente moet opstellen een instrument.

9.4 Betrokken instanties

Eergeweld bestaat in soorten en maten. Daarom zullen, afhankelijk van de concrete situatie, verschillende instanties een rol hebben. Soms is er slechts een instantie bij betrokken en is passieve betrokkenheid voldoende: het slachtoffer weet dat er iemand is waar zij of hij naartoe kan. Soms moeten er goede afspraken tussen de betrokken instanties worden gemaakt wie als 'casemanager' optreedt.

¹¹ Circulaire huisvesting van woningzoekenden in opvanghuizen, 17 december 2008, kenmerk MG 2008-05.

Het schoolmaatschappelijk werk heeft een taak in de nazorg. Als de leerling op school blijft bestaat nazorg uit een vinger aan de pols houden, een luisterend oor hebben, observatie en eventueel een aangepast schoolprogramma ('wat kan de leerling aan'). Als de leerling uit het gezin vlucht, dan vindt er zo mogelijk overdracht plaats naar de nieuwe school, of naar het begeleidende kamertrainingscentrum. Het schoolmaatschappelijk werk heeft tot taak om leerlingen binnen de school te begeleiden zodat ze op school kunnen functioneren; als een leerling van school is, houdt hun taak op. Het beleid van de school behoort erop gericht te zijn dat het contact pas wordt verbroken als er zekerheid is dat de leerling goed terecht is gekomen, of een casemanager verantwoordelijk is.

Jeugdzorg zou een belangrijke rol in de nazorg bij jeugdigen kunnen hebben, omdat zij ook de bevoegdheid hebben kinderen tot achttien jaar te begeleiden en zorg te dragen voor een goede ontwikkeling van het kind. Bij de achttiende verjaardag dient de nazorg niet abrupt te eindigen, maar moet zo nodig een vorm van continuering zijn geregeld.

De vrouwenopvang heeft een breed scala aan voorzieningen, waaronder begeleid wonen en ambulante hulp. Dit betekent dat de vrouwenopvang, afhankelijk van het stadium waarin (jeugdige) cliënten verkeren, hulp en ondersteuning kan bieden. De nazorg moet aansluiten bij de (eerste) opvang. Al bij binnenkomst in de vrouwenopvang staat inzicht in het familiesysteem voorop. De veiligheid wordt ingeschat en als de cliënt de opvang verlaat gebeurt dit opnieuw. Als de vrouw ergens anders is geplaatst binnen de vrouwenopvang, terwijl in de stad van herkomst bemiddeling plaatsvindt met de familie, is uitwisseling van informatie noodzakelijk om de herstellbemiddeling niet in gevaar te brengen. Contacten met de familie (en de gemeenschap) zijn van wezenlijk belang om tot eerherstel te komen en terugkeer naar de familie en de gemeenschap mogelijk te maken. Als de cliënt met de familie heeft gebroken, is het belangrijk om extra aandacht te besteden aan een nieuw sociaal netwerk.

Wanneer de cliënt weer op eigen benen staat is het belangrijk dat de vrouwenopvang nog enige tijd contact houdt, afhankelijk van de behoeften van de cliënt, door af en toe een bezoek, door telefonisch contact of doordat een contactpersoon bereikbaar is in geval van nood.

De politie kan ook een taak hebben. Soms heeft de wijkagent de zorg om contact te houden, is er een directe lijn met een contactpersoon of met de meldkamer of is bij de meldkamer bekend (vlaggetje) dat bij een bepaald adres direct de surveillanceauto aan moet komen rijden. In feite is nazorg geen directe taak van de politie, maar zou er alleen een aanvullende rol voor hen moeten zijn. Het hele traject kan jaren in beslag nemen en de uitkomst is niet altijd eenduidig. In de onderstaande casus van twee zusjes hebben de politie en de vrouwenopvang samen de begeleiding gedaan.

Een jarenlang traject

De meisjes zijn ergens anders in het land veilig ondergebracht. Vervolgens is een werkplan opgesteld wie ze zou benaderen en welke activiteiten wie zou ondernemen en welke veiligheidsmaatregelen genomen moeten worden. Er is contact gehouden met de familie. Eerst is afzonderlijk met personen gepraat op het politiebureau, zoals met moeder en de broers die achter de zusjes stonden, en daarna met de broers die achter de eerwraak staan (bijvoorbeeld dat de zusjes ontvoerd zouden worden of gedood). Door gesprekken werd duidelijk wat de bedreiging inhield en wat de ernst was. In dit geval werd ook duidelijk wie de 'hitman' was. Daarna vond een gesprek op het politiebureau plaats met de familie. Daarna een gesprek op het steunpunt. Uiteindelijk op huisbezoek bij de familie. Dit was een proces van drie jaar. Nu wonen de meisjes weer bij hun familie, overigens tegen het advies van de professionals in. Een van de meisjes is uitgehuwelijkt aan een man met wie ze zelf wilde trouwen, maar het andere meisje loopt grote kans uitgehuwelijkt te worden aan man die ze niet zelf heeft uitgekozen.

Gemeenschappen kunnen een rol spelen bij het bieden van bescherming door geweld af te keuren en directe ondersteuning te bieden. De rol van de gemeenschap en zelfhulpgroepen hierbij is nog niet uitgekristalliseerd.

9.5 *Ter afsluiting: Bescherming door (passieve) betrokkenheid van professionals*

Er is niet één manier om bescherming tijdens nazorg te bieden; elke keer weer moet een nazorgplan worden gemaakt afhankelijk van de soort bedreiging, de behoefte en de veerkracht van het slachtoffer, de sociale context en de mogelijkheden. Het is belangrijk dat er, voor langere of kortere tijd, passieve betrokkenheid blijft. Als er meerdere instellingen bij betrokken zijn is een casemanager gewenst. Dit kan vanuit een Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld, of een meldpunt Eergerelateerd geweld. Er is echter nog weinig kennis over de (beschermings)behoeften van slachtoffers als het gaat om directe en langdurige bescherming.

10 Bescherming bieden door de gemeente

10.1 Doel van het onderzoek

De gemeente Rotterdam startte in 2006 met de aanpak van eengerelateerd geweld. Deze integrale aanpak omvat een veelheid aan gemeentelijke diensten en maatschappelijke instellingen. De door Rotterdam geformuleerde aanpak kende vijf doelstellingen: het signaleringsvermogen van professionals vergroten, deskundige interventies gestalte geven, verbeteren van de samenwerking, versterken van de preventie en tot slot de omvang en aard van eengerelaterd geweld in Rotterdam zichtbaar maken. Wat nog ontbrak was een inhoudelijke visie. De uitgangspunten van het beschermingsarrangement, zoals het Verwey-Jonker Instituut die heeft ontwikkeld, boden een inhoudelijke visie op de aanpak.

We kregen de opdracht een verkenning uit te voeren naar een nadere invulling van de aanpak van eengerelateerd geweld, gezien vanuit de uitgangspunten van het beschermingsarrangement. Aan de hand van een casusonderzoek en door literatuurstudie, gesprekken met slachtoffers en gesprekken met professionals van veel verschillende diensten en instellingen hebben we ideeën opgedaan op welke wijze de gemeente beleid kan ontwikkelen of beleid bij diensten en maatschappelijke instellingen kan stimuleren. De wijze van samenwerking en afstemming tussen organisaties is essentieel in een beschermingsarrangement: het is een middel om de doelen van bescherming te verwezenlijken.

We zullen hier echter niet ingaan op de vraag hoe de samenwerking kan worden opgezet, welke procedures daarvoor moeten worden vastgelegd, hoe de rol van de regievoerder of casemanager moet worden ingevuld of welke taken en bevoegdheden de organisaties hebben. Een publicatie over de ketensamenwerking voor de aanpak van eergeweld verschijnt in 2010.

De aanpak van eergeweld bestrijkt de fasen van preventie, signalering, interventie en nazorg. In de verkenning hebben we ons geconcentreerd op de implicaties van bescherming voor deze vier fasen, of cirkels van het bestuurlijke model. Het beschermingsarrangement omvat vijf criteria: een normatief kader, het centraal stellen van de behoeften van slachtoffers, het sociale netwerk vergroten, de individuele veerkracht versterken en structurele oplossingen. Wat betekenen zij voor het beleid van de gemeente en voor de diverse diensten en maatschappelijke instellingen die te maken hebben met aan eer gerelateerd geweld?

We geven eerst een schets van de betekenis van het beschermingsarrangement voor de vier cirkels van de aanpak van eergeweld: hoe kunnen we de aanpak op de terreinen preventie, signalering, interventie en nazorg concreet maken? Vervolgens gaan we in op de randvoorwaarden om zo'n beleid van de grond te krijgen. We besluiten met lessen uit de Rotterdamse praktijk.

10.2 Bescherming naar cirkel

10.2.1 Preventie

Preventie is per definitie gericht op structurele of duurzame oplossingen. Gedacht vanuit bescherming betekent preventie dat het versterken van veerkracht, het vergroten van het sociale netwerk en het uitdragen van een duidelijk normatief kader aan eer gerelateerd geweld kunnen voorkomen. Het perspectief van mogelijke slachtoffers vormt daarbij de basis voor het beleid. Preventie betreft enerzijds algemene, deels emancipatoire, maatregelen die niet specifiek op eergeweld zijn gericht maar die toch een preventieve werking hebben. Anderzijds zijn er preventieve maatregelen direct gericht op het voorkomen van aan eer gerelateerd geweld.

Het doel van een preventief beleid is het vergroten van actief burgerschap en het versterken van beschermende factoren aan de ene kant, en het verkleinen van risicofactoren met betrekking tot eergeweld aan de andere. Dit betekent dat preventieve maatregelen zich ten eerste richten op het doorbreken van isolement en versterken van het sociale netwerk van kwetsbare groepen die met eergeweld geconfronteerd kunnen worden. Ten tweede heeft de preventie tot doel de weerbaarheid te vergroten tegen de sociale druk en de controle van de gemeenschap. De maatregelen zijn in vier soorten te onderscheiden:

1. Bridging.
2. Emancipatie.
3. Cultuuromslag.
4. Kennis en informatie.

Bridging betekent het stimuleren van ontmoetingen tussen diverse bevolkingsgroepen en professionals, zodat zij kennisnemen van elkaars normen, waarden en tradities en hierover in gesprek gaan. Ze kunnen elkaars denkbeelden en opvattingen beïnvloeden en mogelijk bijstellen. Ook contacten tussen bestuur, professionals en betrokken gemeenschappen op lokaal niveau zijn cruciaal want alleen dan ontstaat een beleid dat aansluit bij de realiteit en de behoeften van die gemeenschappen. Maatregelen gericht op emancipatie, aansluitend bij behoeften en mogelijkheden van beoogde doelgroepen, kunnen liggen op het vlak van versterking van de economische zelfstandigheid. Zo kan een gemeentelijke dienst voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid specifiek beleid opzetten voor groepen personen bij wie eergeweld dreigt. Bij inburgering zijn allerlei activiteiten mogelijk gericht op het vergroten van het sociale netwerk door participatie. Via 'ambassadrices', vrouwen die zelf via inburgering uit hun sociale isolement zijn gekomen, is het mogelijk vrouwen uit risicogroepen te bereiken.

Het bestrijden van eergeweld vereist een breed gedragen cultuuromslag. Migrantenorganisaties vervullen hierin een belangrijke rol, bijvoorbeeld door het opzetten, uitvoeren en stimuleren van activiteiten voor mentaliteitsverandering. De gemeente is verantwoordelijk voor het verschaffen van middelen om dit proces te organiseren. Ook op scholen zijn veel verschillende activiteiten mogelijk. Dit kan de gemeente met projectsubsidies en activiteiten ondersteunen.

Tot slot is het actief *informer*en van vrouwen (en mannen) over hun rechten, plichten en relevante regelgeving essentieel. De juiste informatie kan voor vrouwen de aanleiding zijn om de juiste hulp en ondersteuning te zoeken. Het kan hun de moed geven te ontsnappen aan de dreiging en het geweld. Met goede informatie kunnen zij de juiste afwegingen maken. Dit vergroot de veerkracht en zelfredzaamheid van (potentiële) slachtoffers.

Het resultaat van de op cultuurverandering en emancipatie gerichte activiteiten is, dat meer mensen vanuit een eigen visie hun leven vormgeven en relaties aangaan waarvoor ze vrijwillig kiezen. Op korte termijn kunnen echter tegenkrachten sterker worden want het loslaten van traditionele normen en waarden kan een tegenreactie uitlokken. ‘Gemorrel’ aan culturele normen kan eraan bijdragen dat mensen nog strakker aan eigen culturele normen vasthouden, uit angst hun cultuur te verliezen. Dit geldt overigens voor een kleine groep. We zien dat in het algemeen de normen over eergeweld in beweging zijn naar vrijere opvattingen (Brenninkmeijer et al., 2009).

10.2.2 *Signalering*

Signalering vanuit bescherming betekent in wezen het opvangen van signalen vanuit een mensgericht perspectief. Het doel van signaleren is de persoon die gevaar loopt te beschermen tegen dit gevaar.

Allerlei professionals, docenten, maatschappelijk werkers, artsen, politieagenten en ambtenaren krijgen te maken met signalen van eergeweld. Herkennen van signalen door inzicht in de problematiek is via een cursus te leren. Maar het gaat ook om het creëren van een vertrouwensbasis, een open blik en actieve houding. Het creëren van een vertrouwensbasis is te bereiken met een beleid dat is gericht op een veilige en open sfeer op school. Het gaat erom dat er ruimte is om met signalen naar buiten te komen. Duidelijke regels en normen geven zekerheid en structuur en bieden daarmee veiligheid, waardoor mensen sneller signalen aan de orde durven te stellen. Een vertrouwensbasis op persoonlijk niveau kan ontstaan door ruimte te creëren voor vertrouwelijke gesprekken.

Signaleren vanuit bescherming betekent ook: de noden van betrokkenen in hun sociale context (gezin, familie en bredere gemeenschap) met een open blik tegemoet treden. Slachtoffers hebben doorgaans heel goed door waar de gevaren zitten en wat de uitwijkmogelijkheden zijn. Denkend vanuit bescherming gaat het erom oog te hebben voor signalen en zo mogelijk samen met de betrokkenen te kijken wat gewenst is (is er voldoende veerkracht, zijn er voldoende beschermende factoren binnen de sociale kring?) en dit eventueel te verifiëren bij een materiedeskundige. Signaleren is een attitude, een actieve, open houding in tegenstelling tot passief afwachten. Checklists en protocollen zijn behulpzaam om het proces van signaleren te stimuleren, maar het gaat in wezen om menselijke alertheid en betrokkenheid. Nabijheid en op allerlei manieren contact houden bieden een vertrouwensbasis en zijn een belangrijke vorm van bescherming bieden.

Deze manier van signaleren kan consequenties hebben voor de reguliere manier van werken bij bepaalde instellingen, zoals Bureau Jeugdzorg en de politie. Signalering moet minder individuegericht en meer contextgericht zijn, met aandacht voor risico's en beschermende factoren, vanuit het perspectief van het (mogelijke) slachtoffer.

De gemeente kan, vanuit haar regietaak, hierop beleid voeren. De gemeente kan beginnen met deskundigheidsbevordering, niet alleen wat betreft achtergronden van eergeweld, maar ook in het algemeen over andere culturen. Daarbij kan de gemeente nieuwe vormen van hulpverlening mogelijk maken, zoals (outreaching) laagdrempelige en/of anonieme vormen van (vrouwen)hulpverlening. Dit zijn allemaal manieren om signalen sneller te kunnen opvangen. Een meldroute voor eergeweld, in aansluiting op de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling, biedt professionals een handvat wat te doen bij signalen van eergeweld. Daarnaast zou de gemeente vanuit haar regietaak moeten bewerkstelligen dat instellingen hun professionals de ruimte geven om een vertrouwensrelatie op te bouwen met mogelijke slachtoffers. Het gaat er niet om het aantal meldingen van aan eergerelateerd geweld te vergroten. Het doel is om in een zo vroeg mogelijk stadium aan eergerelateerd geweld te signaleren om de juiste bescherming te kunnen bieden.

10.2.3 Interventie

Het doel van de interventies is om op korte termijn de veiligheid te vergroten en een duidelijke norm te stellen. Daarnaast moeten interventies bijdragen aan een structurele oplossing, aansluitend op de behoeften en mogelijkheden van de betrokkene(n), gericht op het versterken van de sociale omgeving en op het vergroten van de veerkracht van betrokkene(n). Het uiteindelijke oogmerk is dat slachtoffers hun eigen leven kunnen vormgeven binnen een zelfgekozen sociale context.

Er is, helaas, geen blauwdruk te geven van de gewenste interventies. Daarvoor zijn er te veel vormen en gradaties van eergeweld. De interventiemogelijkheden variëren van ondersteuning door (school)maatschappelijk werk, bemiddeling door een familielid of de politie tot strafrechtelijk ingrijpen. Het verkennende onderzoek in Rotterdam heeft laten zien dat het denken vanuit een beschermingsarrangement handvatten biedt voor een inhoudelijk opgezet beleid.

Als het gaat om interventies is een onderscheid tussen acuut gevaar en dreiging van eergeweld relevant. Is er sprake van een acuut gevaar, dan is de eerste zorg de directe veiligheid van het (potentiële) slachtoffer. Snel handelen is dan noodzakelijk. Het doel van de maatregelen is het wegnemen van de directe dreiging en het (duurzaam) voorkomen van escalatie. Een safe house, opvanghuis, vervangend gezin of een hotel zijn tijdelijke opvangmogelijkheden. Bij acuut gevaar moet de politie worden ingeschakeld. Bovendien is een team van materiedeskundigen (waarvan de politie onderdeel is) wenselijk voor een afgewogen beslissing. Door vanuit bescherming te denken en niet vanuit de logica van de instellingen kunnen onorthodoxe oplossingen worden bedacht.

Als er geen direct gevaar is voor het leven van het slachtoffer, is de vraag hoe ernstig de dreiging is. Er is dan meer tijd om het een en ander uit te zoeken over de familieverhoudingen, risico's en beschermende factoren en de behoefte en mogelijkheden van het slachtoffer. Daarop aansluitend kan een plan worden gemaakt en kunnen maatregelen worden genomen. Bij ernstige (niet acute) dreiging hoort de politie te zijn ingelicht en dient een 'mantel' om de bedreigde(n) te worden gelegd, zonder dat dit een verstikkende deken wordt. Zo'n mantel kan bestaan uit afspraken met de

politie dat zij direct ingrijpt als er sprake is van ernstige bedreiging. Daarnaast kunnen ondersteuning en bemiddeling helpen de dreiging te verminderen of weg te nemen. Familieleden, imams, en sleutelfiguren uit de gemeenschap kunnen een bemiddelende rol vervullen of een informatiebron zijn bij beslissingen over de aanpak van de dreiging. Het versterken van veerkracht betekent in het geval van eergeweld het leren vertrouwen op eigen kracht, zelfstandig beslissingen kunnen nemen en zich een doel stellen dat haalbaar is. Deze doelen kunnen liggen op het terrein van (vrijwilligers) werk, opleiding of dagbesteding. Daarnaast behoort ook zorg voor de eigen veiligheid tot veerkracht. Dit betekent weten hoe de eigen veiligheid kan worden vergroot, weten hoe te handelen bij concreet acuut gevaar, maar ook dat betrokkene kan beoordelen op wie zij of hij een beroep kan doen. Vertrouwensrelaties zijn essentieel.

Het succes van de interventie hangt af van een combinatie van aansluiting bij de assertiviteit van het slachtoffer, een effectief inschattingsvermogen van professionals en een goed gebruik van deskundigheid van experts. Deze slachtoffers kunnen ernstig getraumatiseerd zijn, en dan is er nog een lange weg te gaan voordat zij weer veerkrachtig genoeg zijn.

De interventiefase is bij uitstek de fase waarin instanties moeten samenwerken, informatie moeten delen en tot een gezamenlijk plan moeten komen. Vanuit bescherming geredeneerd betekent dit passend bij de behoeften en mogelijkheden van betrokkenen en niet over de hoofden heen van de mensen om wie het gaat. In deze fase moeten zij soms het instellingsbelang opzijzetten om tot een adequate oplossing te komen. Formele en informele maatregelen kunnen naast elkaar lopen en soms botsen. Vanuit het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld moet er een vervolging plaatsvinden gezien de ernst van de feiten, terwijl vanuit het hulpverleningsperspectief vervolging tot schade in de familierelaties leidt en het slachtoffer de banden met de familie wil herstellen. In het zoeken naar de oplossing gaat het dan om maatregelen die het beste passen bij de behoeften van betrokkenen, die de veerkracht versterken en het sociale vangnet vergroten om daarmee de dreiging te verminderen.

Het beleid wat betreft eergeweld van een gemeente moet duidelijk omschrijven welke bescherming mogelijk is. De gemeente kan een stimulerende rol vervullen in het uitbreiden van verschillende vormen van bescherming, van lichtere vormen bestaande uit ondersteuning, hulp en bemiddeling, tot zwaardere (gedrags)interventies, strafrechtelijke vervolging en bestraffing. In een beschermingsarrangement is het streven gericht op maatwerk. Maatwerk betekent ook discretionaire ruimte voor professionals, want alleen dan kunnen de behoeften en het eigen probleemoplossende vermogen van betrokkenen het uitgangspunt zijn. Om een beschermende aanpak te stimuleren formuleert de gemeente niet zozeer streefcijfers, maar stelt ze kwalitatieve eisen: zijn signalen goed opgepakt, zijn slachtoffers of het systeem beschermd, is hun veerkracht toegenomen, is de sociale omgeving versterkt, is de dreiging verminderd? Daarnaast gaat het om procedurele waarborgen, zoals het bieden van rechtszekerheid en het tegengaan van misbruik van bevoegdheden en willekeur.

10.2.4 Nazorg

Nazorg is geen eenduidig begrip: wanneer begint het moment van nazorg? Wat voor de ene instelling nazorg is, kan voor de andere instelling zorgverlening, bemiddelen of preventie zijn. Nazorg hebben we als volgt gedefinieerd: contact houden met de betrokkene(n) nadat de periode van

actieve betrokkenheid is afgesloten. We noemen het ook wel passieve betrokkenheid. Dit neemt niet weg dat zorg en nazorg vloeiend in elkaar kunnen overlopen, zo vloeiend dat de scheidslijn niet altijd duidelijk is te trekken. Bij eorzaken vormen de hulp, bemiddeling en strafrechtelijke aanpak vaak een intensief en langdurig proces. Soms lijkt de dreiging te zijn verdwenen en de familie weer betrokken bij elkaar, terwijl onderhuids de vulkaan sluimert. In een periode van relatieve rust kan opeens een crisis ontstaan. Bij nazorg is de eerste vraag: wat heeft het slachtoffer nodig voor een duurzaam perspectief op een veilig leven?

We kunnen grofweg twee situaties onderscheiden: in de eerste is de persoon weer terug bij haar of zijn familie, in de tweede heeft de persoon gebroken met het gezin, familie en gemeenschap. Dit laatste kan betekenen dat de persoon verhuist naar een andere plaats en daar een 'nieuw' leven begint. Dit kan bovenlokale of regionale samenwerking vereisen. Hoewel de nazorg verschilt naar ernst en situatie, moet altijd actie zijn ondernomen op sociale steunstructuur, zelfredzaamheid, veiligheid en institutionele steun. De instelling kan pas overgaan tot de fase van nazorg als de sociale steunstructuur om het slachtoffer heen gewaarborgd is. Dit geldt ook voor de mogelijkheden voor een zelfstandig bestaan: huisvesting, inkomen en werk of scholing. Als de instelling de cliënt loslaat moet een veiligheidsplan inzicht geven in de risico's, in wie bescherming kan bieden en wat moet worden gedaan bij acuut gevaar. Ook moet er een vluchtplan zijn. Passieve betrokkenheid van een officiële instantie, zoals de politie, de vrouwenopvang of het maatschappelijk werk, is een vorm van nazorg. Als familie en gemeenschap weten dat de instanties het contact met het slachtoffer niet verbreken, heeft dit een beschermende werking. De omgeving zal dan minder snel overgaan tot uitvoering van geweld uit eermotieven. Tussen de betrokken instellingen zijn afspraken noodzakelijk over wie verantwoordelijk is voor het organiseren van nazorg. De vraag is welke instantie in een bepaalde situatie de regie moet houden. Als er nog een dreiging bestaat, is toezicht door of contact met de buurtagent gewenst. Als er hulpverlening is, kan die het casemanagement op zich nemen. Op een gegeven moment houdt echter ook de nazorg van instellingen op omdat iemand veerkrachtig genoeg is en in het sociale netwerk voldoende beschermende krachten aanwezig zijn.

De gemeente kan voorwaarden scheppen om een individugebonden vorm van casemanagement voor een bepaalde periode mogelijk te maken, zodat contact mogelijk blijft ongeacht waar de persoon woont. Daarnaast is bovenstedelijke en bovenregionale samenwerking op het gebied van huisvesting, uitkering, scholing, arbeidstoeleiding of andere vormen van participatie noodzakelijk, zeker als slachtoffers breken met de familie en de gemeenschap en ergens anders in het land een nieuw bestaan moeten opbouwen.

10.3 Organisatie van een gemeentelijke aanpak vanuit bescherming

De regie ligt bij de gemeente. Regie betekent (aan)sturing op basis van de gemeentelijke taken en bevoegdheden zodat een samenhangend en op elkaar afgestemd aanbod ontstaat. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van een visie, het scheppen van voorwaarden en het bevorderen van samenhang, afstemming en samenwerking.

De aanpak van eergeweld vanuit bescherming vergt onorthodoxe maatregelen want de reguliere interventies of aanpakken van de instellingen zijn niet altijd adequaat. Zij moeten soms formele

regels opzijzetten om de juiste bescherming te kunnen bieden. Dit betekent dat de regievoerder de ruimte moet hebben om te zoeken naar nieuwe innovatieve oplossingen. Op strategisch niveau dient het bestuur ondersteuning te bieden aan de regievoerder door een beleidskader en rugdekking. Het is belangrijk dat de structuur topdown wordt neergezet en dat het organisatiemodel strategisch is geborgd. Op tactisch niveau moet de samenwerking worden georganiseerd. De regievoerder op zijn of haar beurt moet ruimte laten aan de professionals op uitvoerend niveau. Discretionaire ruimte van professionals is noodzakelijk om in deze problematiek maatwerk te kunnen leveren en het eigen probleemoplossende vermogen van betrokkenen aan te moedigen. De (gemeentelijke) regievoerder houdt toezicht op het beschermingsarrangement en houdt voeling met de (onorthodoxe) interventies. Korte lijnen tussen de verschillende instanties waarborgen snel handelen en voorkomen bureaucratisering. Een gezamenlijke visie is het cement voor de samenwerking.

Niet alleen de rol van professionals is essentieel, maar ook die van de betrokken minderhedenorganisaties als georganiseerde burgers die direct betrokken zijn bij de problematiek. Zij zijn onderdeel van de oplossing. Het is de taak van de gemeente de voorwaarden te creëren waaronder minderhedengemeenschappen een actieve rol kunnen spelen in het aanpakken van eergeweld, vooral als het gaat om preventie en signalering van trends.

10.4 Lessen uit de Rotterdamse praktijk

Sinds de zomer van 2006 is er in Rotterdam een beleid voor de aanpak van eegerelateerd geweld. Vanaf 2008 is enerzijds de verbetering van de ketenorganisatie het doel, terwijl er anderzijds maatregelen genomen worden langs de inhoudelijke lijnen van het beschermingsarrangement. Deze sluiten aan bij de behoeften en competenties van slachtoffers en betrokkenen door meervoudig te kijken. Het gaat om duurzame oplossingen, waarbij het vergroten van het sociale netwerk en het versterken van de veerkracht het uitgangspunt vormen.

Bij het opstarten van een integrale aanpak is het belangrijk om een groep bevoegen mensen met verschillende competenties bij elkaar te zetten, die kunnen abstraheren, creatief kunnen denken en feeling hebben met de doelgroep van kwetsbare mensen, zo blijkt uit de praktijk van Rotterdam. Het kost tijd om een gezamenlijke visie te ontwikkelen en van daaruit de organisatie op te zetten met de belangrijkste partners (zoals politie, jeugdzorg, Steunpunt huiselijk geweld, vrouwenopvang). De samenwerking moet bestuurlijk een plek hebben. Het bespreken van casuïstiek is niet alleen van belang voor de te nemen maatregelen in het concrete geval, maar ook voor het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en het vormgeven van een beleid. De ketenregisseur zegt hierover:

‘Bij het opstarten van het beleid en het meldpunt werden vooral ernstige zaken gemeld, waar al sprake was van escalatie. Er moest dan op korte termijn een oplossing worden geboden. Maar ook dan is aandacht mogelijk voor een duurzame oplossing die aansluit bij de betrokkenen.’ De ervaring in Rotterdam leert dat door te denken vanuit de criteria van het beschermingsarrangement inhoudelijke verdieping plaatsvindt en gericht wordt gezocht naar een duurzame oplossing. In feite zijn de criteria van het beschermingsarrangement een invulling van de zorgplicht die de gemeente heeft.

De praktijk leert ook dat er niet altijd een oplossing is want de instrumenten zijn beperkt. Zeker als het directe gevaar is geweken ontbreekt een interventiebevoegdheid voor de gemeente. *De ketenregisseur:*

‘Soms kan bij een zorgsignaal iets worden opgestart. De gemeente heeft slechts beperkt invloed op het beleid van niet-gemeentelijke diensten; alleen via de dialoog kunnen duurzame oplossingen worden bereikt.’

Tegelijkertijd heeft de gemeente allerlei mogelijkheden om juist meer preventief het een en ander te ontwikkelen. Zij kan inzetten op deskundigheidsbevordering bij professionals, niet alleen over eergeweld, maar juist op het vlak van culturen en interculturalisatie. Ook is een wereld te winnen op het vlak van communicatie en het winnen van vertrouwen, evenals het ontwikkelen van gedragsalternatieven voor betrokkenen bij aan een gerelateerd geweld. De criteria van het beschermingsarrangement blijken in de praktijk een toegevoegde waarde te hebben omdat het beschermingsarrangement bijdraagt aan een duurzame oplossing die aansluit bij de behoeften en de mogelijkheden van de betrokkenen.

Literatuur

- Bakker, H. met medewerking van Aydogan, S. (2005). *Eergerelateerd geweld in Nederland: Een bronnenboek*. Utrecht: TransAct.
- Bakker, H. (2003). *Eerwraak in Nederland: Een quickscan van de stand van zaken*. Utrecht: TransAct.
- Bernard, B. (2004). *Resilency. What we have learned*. SanFrancisco. CA: WestEd Publishers.
- Boer, M. de. (2008). *Handreiking Samenwerken voor de veiligheid van (potentiële) slachtoffers van eergerelateerd geweld. Stappenplan om te komen tot lokale samenwerkingsafspraken en Voorbeeldconvenant*. Den Haag: Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen, Programmabureau Eergerelateerd geweld, Ministerie van Justitie / Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bouman (2009). *Politiewerk achter de multiculturele voordeur. Eergeweld en huwelijksdwang in antropologisch perspectief*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland/ JUXTA
- Boom, A. ten, et al. (2008). *Behoeften van slachtoffers van delicten*. Reeks Onderzoek en beleid 262. Den Haag: Boom Juridische uitgevers/WODC/Universiteit van Tilburg.
- Brenninkmeijer et al. (2009). *Eergerelateerd geweld in Nederland: Onderzoek naar de beleving en aanpak van eergerelateerd geweld*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Brinkman, B. & Talsma, L. (2006). *Handreiking. Zorg en adviesteams in het MBO*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant
- Coker, D. (2001). Crime control and feminist law reform in domestic violence law: A critical review. *Buffalo Criminal Law Review* 4, 801-860.
- Convenant Ketenaanpak Eergerelateer Geweld Amsterdam. Samenwerkingsafspraken ten behoeve van de veiligheid van slachtoffers van eergerelateerd geweld in Amsterdam. 27 november 2008.
- Dijkstra, S. (2007). *Geweld en veerkracht in gezinnen*. Utrecht: Uitgeverij van Arkel.
- Dijkstra, S. (2004). Trauma, veerkracht en levensloop. Een verkenning van de betekenis van veerkracht. *Tijdschrift over Kindermishandeling*. December, p. 16-21.
- Ermers, R. (2007). *Eer en eerwraak, definitie en analyse*. Amsterdam: Bulaaq.

- Ferwerda, H.B., & Leiden, I. van. (2005). *Eerwraak of eerge-relateerd geweld? Naar een werkdefinitie*. Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Goedee, J. & Entken, A. (2008). *(Ont)keten: Implementeren van werken in ketens*. Den Haag: Lemma.
- Haaglanden, Pilot Eerge-relateerd Geweld in Haaglanden en Zuid-Holland-Zuid, Eerste Tussenrapportage (2005), Tweede tussenrapportage (2005), Eindrapportage (2006).
- Hajer, M.A., Tatenhove, J.P.M. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Amsterdam: UVA Iov RIVM (rapport 500013004).
- Handelingsprotocol aanpak eerge-relateerd geweld, (VON), Inspraakorgaan Turken (IOT) en het Samenwerkingsverband Marokkanen in Nederland (SMN). (2006). Amsterdam/Utrecht: IOT.
- Herman, J.L. (1993). *Trauma en herstel: De gevolgen van geweld, van mishandeling tot politiek geweld*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Houten, G. van, Tuynman, M. & Gilsing, R. (2008). *De invoering van de Wmo: Gemeentelijk beleid in 2007: Eerste tussenrapportage Wmo evaluatie*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Interventieteam Relationale Druk en Geweld Wegwijzer eerge-relateerd geweld (2006).
- Janssen, J. (2006). *Je eer of je leven. Een verkenning van eerzaken voor politieambtenaren en andere professionals*. Amsterdam: Reed Business.
- Jasai, B. (2006). *De prijs van vrijheid: De beschrijving van hulpverlening aan vrouwen en meisjes van Islamitische afkomst*. Vrouwenopvang Rotterdam.
- Johnson, L. & Shearing, C. (2003). *Governing Security: Explorations in policing and justice*. London & New York: Routledge.
- Kabinetsnota *Privé geweld - Publieke zaak*, 2002
- Krikke, H. (2003). *Als niemand luistert*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kromhout, M.H.C. (red.), Rijn, A.S. van, Beenackers, E.M.Th, & Kulu-Glasgow, I. (2007). *Eer-gere-lateerd geweld in Groot-Brittanie, Duitsland en Turkije. Een overzicht van informatie inzake aard, omvang en aanpak*. Den Haag: WODC.
- Kuperus, K., Hendriks, W., Oei, E. & Kats, S. (2006). *Voortgangsrapportage pilots Wmo*. Amstelveen: Deloitte.
- Kuppens, J. et al. (2008). *Leren van eer op scholen: Een onderzoek naar vroegsignalen van eerge-re-lateerd geweld*. Arnhem: Advies en onderzoeksgroep Beke.
- Lünnemann, K.D., Boutellier, H., Goderie, M. & Van der Graaf, P., (2005). *Beschermingsarrangemen-ten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Lünnemann, K.D. (2008). *Platform, keten of netwerk: Evaluatie en toekomstscenario van Arrondissementale Platforms Jeugdcriminaliteit*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Metin, S. Krikke, H., & Simsek, J. (2005). *Huiselijke vrede: Allochtone mannen over huiselijk geweld, mannelijkheid en eer*. Amsterdam: Stichting Ada Awareness.

Mills, L.G. (1999). *Killing her softly: Intimate abuse and the violence of state intervention*. Cambridge, Mass.: The **Harvard** Law Review Association.

Ministerie van Justitie, Factsheet Eergerelateerd Geweld. Den Haag (2006).

Ministerie van Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, Eerste voortgangsrapportage Programma Eergerelateerd Geweld. Den Haag (2006).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Hoofdlijnen participatiefonds. Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk W&B/SFI/08/631, 8 februari 2009.

Ministerie van Wonen, Werk en Inkomen, Circulaire huisvesting van woningzoekenden in opvanghuizen, 17 december 2008, kenmerk MG 2008-05.

Nederland, T., Huygen, A. & Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo: Theorie en praktijk van vernieuwende sturingsmodellen*. Wmo Kennischaier. Utrecht: Verwey-Jonker.

Perry, B.D. & Szalavits M. (2007). *De jongen die opgroeide als hond en andere verhalen uit het dagboek van een kinderpsychiater*. Schiedam: Scriptum Psychologie.

Pierre, J. & Guy Peters, B. (2000). *Governance, politics and state*. New York: St. Martin's Press.

Privé geweld - Publieke zaak (2002). Den Haag: Ministerie van Justitie.

Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit onmacht of macht?*

Onderzoek naar optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Vught:

Partners+Pröpper.

Römkens, R.G. (1992). *Gewoon geweld? Omvang, aard, gevolgen en achtergronden van geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.

Römkens, R. (2008). *Met recht een zorg: Overdenkingen bij wet en regelgeving over geweld in de privésfeer*. Inaugurale rede. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Rotterdamse aanpak eergerelateerd geweld (2007). Rotterdam: GGD Rotterdam-Rijnmond

Sioo (2009). *Kan het anders? Een leeronderzoek naar samenwerken*

in de keten Jeugd, Veiligheid & Zorg. Utrecht/Rotterdam: Sioo.

Stapelkamp, A. (2007). *Taken en bevoegdheden van de gemeente*. Den Haag: Lemma.

Sijtema, T.B. (2008). *Wet maatschappelijke ondersteuning*. (PS-special, nr.5, 2008). Deventer: Kluwer.

Slobogin, C. (2006). *Minding Justice: Laws that deprive people with mental disability of life and liberty*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Studulski, F., K. Westerbeek, R. Melisse & C. Bongers. (2008). *Rapportage inventarisatie eengerelateerd geweld onder scholen voor voorgezet onderwijs en beroepsonderwijs (ROC's)*. Sardes

Tops, P. (2007). Vitale coalities in het openbaar bestuur. In: M. Dubbeldam & P.K. Jagersman, *De passie van de professional: Besturing van veranderingsprocessen*. Assen: Van Gorcum.

Torre, E.J. van der, & Schaap, L., (2005). *Ernstig eengerelateerd geweld: Een casusonderzoek*. Den Haag: COT.

Wegwijzer Eengerelateerd Geweld (2006). Utrecht: FORUM.

Yerden, I. (2008). *Families onder druk: Huiselijk geweld in Marokkaanse en Turkse gezinnen*. Amsterdam: Van Gennep.

Yerden, I. (2001). *Ik bepaal mijn eigen lot. Turkse meisjes in conflictsituaties*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Websites:

Modelconvenant huiselijk geweld:

www.huiselijkgeweld.nl/doc/beroepsgeheim/modelconvenant_huiselijkgeweld.pdf.

Richtlijnen eengerelateerd geweld, zie www.opvang.nl/nieuws

Wegwijzer huiselijk geweld en beroepsgeheim, zie www.huiselijkgeweld.nl

www.ada-awareness

www.huiselijkgeweld.nl/nieuws

www.justitie.nl/actueel/toespraken/archief-2007/overhandiging-boek-Huiselijke-Vrede

Nieuws Hogeschool Utrecht www.trajectum.hu.nl/?q=achtergrond/7610

Bijlage 1 Vraagstelling en methodologische verantwoording

Doel en vraagstelling

Het onderzoek is een verkenning van de mogelijkheden die de gemeente heeft om, op basis van de gemeentelijke taken en bevoegdheden, eengerelateerd geweld te signaleren, aan te pakken en te voorkomen. Het Rotterdamse Plan van Aanpak Eengerelateerd geweld van april 2006 vormt de basis voor dit onderzoek.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Welke instrumenten heeft de gemeente Rotterdam, op basis van haar taken en bevoegdheden, tot haar beschikking om in te zetten bij (dreigend) eergeweld, gericht op versterking van de positie van het (potentiële) slachtoffer en het voorkomen of stoppen van het geweld?

Een nadere uitwerking van de probleemstelling levert de volgende deelvragen op:

- Wat zijn volgens de literatuur en naar het oordeel van deskundigen en slachtoffers zelf de beschermingsbehoeften bij de (potentiële) slachtoffers?
- Welke (gemeentelijke) diensten en instanties kunnen, op basis van de gemeentelijke taken en bevoegdheden, een preventieve, signalerende en interveniërende rol vervullen?
- Wat betekent dit voor de bestuurlijke rol van de gemeente?

Onderzoeksverantwoording

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast: literatuur- en documentstudie, casusanalyse, individuele interviews en groepsinterviews en het bijwonen van een aantal bijeenkomsten van het KEG en van de politie. De conceptrapportage is voorgelegd aan een klankbordgroep.

Document en literatuurstudie

Het document- en literatuuronderzoek bestond uit bestudering van relevante Rotterdamse documenten omtrent de aanpak van eengerelateerd geweld en huiselijk geweld en een beknopte literatuurstudie naar de rol en taken van de gemeente in het algemeen en specifiek inzake het interveniëren in (de dreiging van) dit type geweldsdelicten. Ook literatuur omtrent de achtergronden en betekenissen van eengerelateerd geweld is gescreend, in het bijzonder op behoeften van slachtoffers aan bescherming.

Casusanalyse

Aan het begin van het onderzoek in 2007 is een beknopte analyse gemaakt van de op dat moment bij het ASHG bekende zaken (n=15). Daarbij is specifiek gekeken naar de beschermingsbehoeften van slachtoffers (voor zover bekend), de mogelijkheden voor (vroeg)signalering (waar, door wie en op welke momenten kan - dreigend - eergeweld gesignaleerd worden?), factoren die van belang zijn voor de aanpak van eengerelateerd geweld en de kennis en kunde die de verschillende beroepsgroepen in huis moeten hebben.

Interviews

De interviews vonden plaats in de periode van juli 2007 tot oktober 2008. We hebben professionals en slachtoffers geïnterviewd aan de hand van semigestructureerde vragenlijsten.

Professionals (n=33)

We hebben ons geconcentreerd op de volgende clusters: de lokale meldpunten (ASHG en LZN), Onderwijs, Arbeid & scholing, Publiekszaken, en Politie & justitiële organisatie (zie bijlage 4 voor de verschillende diensten en instellingen). Hoewel ook Zorg & Welzijn en Gezondheidszorg van belang zijn, hebben we ons in eerste instantie geconcentreerd op die terreinen waar de problematiek van eengerelateerd geweld meer op de voorgrond staat.

Er zijn individuele interviews gehouden met 22 Rotterdamse professionals, namelijk een medewerker van het ASHG, twee medewerkers van een Lokaal Team Huiselijk Geweld (LTHG), een medewerker van een Lokaal Zorg Netwerk (LZN), twee medewerkers van DOSA, een medewerker van JOS, twee medewerkers van Publiekszaken, twee medewerkers van SoZaWe (participatie & arbeidstoeleiding), vier politiefunctionarissen (twee beleidsverantwoordelijken eengerelateerd geweld, een informatiemedewerker en een buurtagent), een beleidsfunctionaris van het Openbaar Ministerie, een medewerker van de reclassering, een gedragswetenschapper van Bureau Jeugdzorg, twee leerplichtambtenaren, de manager van Frontlijn en een medewerker van de IND. Ook hebben twee groepsinterview plaatsgevonden in Rotterdam, namelijk één met de verschillende meldpunten (ASHG, DOSA, LZN) en één met zes personen die als schoolmaatschappelijk werker op het Albeda College werkzaam zijn. Daarnaast is gesproken met een deskundige uit de vrouwenopvang en iemand van de Federatie Opvang. Er zijn in het totaal 33 professionals geïnterviewd.

De interviews met de professionals hadden enerzijds tot doel inzicht te krijgen in de rol die professionals nu hebben als het gaat om signaleren en interveniëren rond dreiging van eergeweld en de knelpunten waar zij tegenaan lopen. Anderzijds dienden de gesprekken om meer informatie te krijgen over de rol die gemeente zou kunnen hebben in het scheppen van voorwaarden voor een beschermingsarrangement.

Slachtoffers (n=6)

Naast professionals zijn zes slachtoffers geïnterviewd over hun ervaring met eergelateerd geweld en hun behoefte aan ondersteuning en bescherming. Drie meiden zijn individueel geïnterviewd en drie vrouwen in een groepsinterview. De interviews met slachtoffers hadden tot doel meer inzicht te krijgen in hun behoeften aan bescherming en in wat zij verwachten van professionals en de gemeente, waarbij ook aandacht was voor knelpunten.

Bijeenkomsten

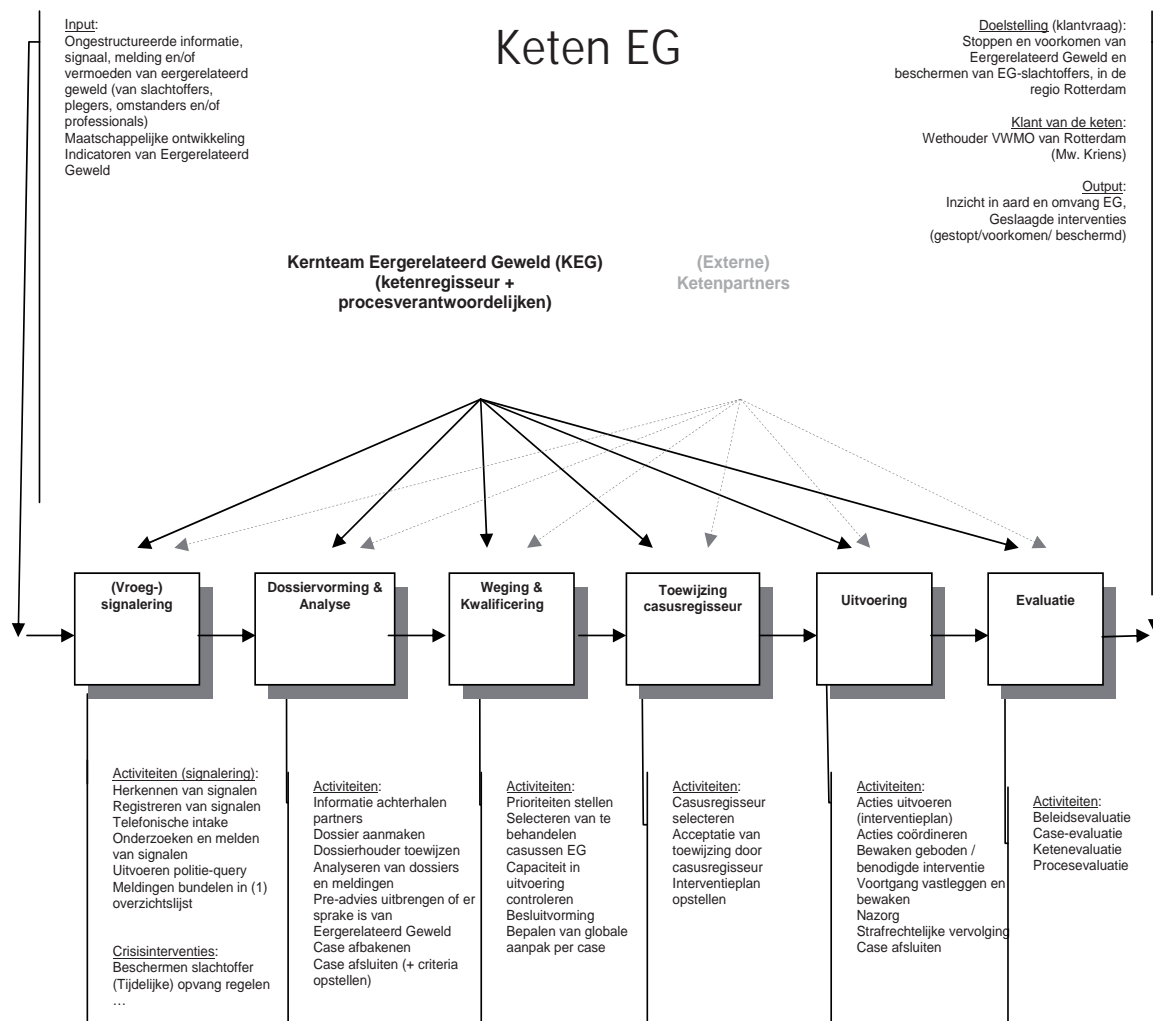
Ook hebben we geparticipeerd in een aantal casusbesprekingen van het KEG (Ketenoverleg Eergelateerd Geweld) en hebben we twee bijeenkomsten van de politie bijgewoond waarop achtereenvolgens een training van de politie over eergelateerd geweld werd geëvalueerd en voorlichting werd gegeven over eergelateerd geweld.

Klankbordgroep

De klankbordgroep bestond uit mensen van het lokale en landelijke overheidsbeleid, wetenschappers en professionals, deskundig op het terrein van eergelateerd geweld of de bestuurlijke organisatie (zie bijlage 3). Het doel was het krijgen van feedback op de rapportage: kloppen de feiten en is het beschermingsarrangement een voor de gemeente werkbare manier om eergeweld aan te pakken? Naar aanleiding van deze bijeenkomsten is de rapportage aangescherpt.

Bijlage 2 Proces en Ketenplaat Eergerelateerd geweld

Schema Keten Eergerelateerd geweld in Rotterdam



Voorbeeld van een proces rond huiselijk geweld en eengerelateerd geweld (bron: gemeente Rotterdam)

Proces vroegsignalering

Op een (centraal) meldpunt komt via de telefoon een melding binnen van geweld. Dit telefoontje kan zowel door een burger als door een professional uit het veld - zoals een huisarts, medewerker van GGD, politie, vrouwenopvang, enzovoort. - worden gepleegd. Het signaal wordt als signaal van geweld herkend en er vindt vervolgens een gesprek plaats tussen de professional van het meldpunt en de melder.

Doorontwikkeling van het ketenconcept

eventueel aan de hand van een checklist, de juiste vragen te stellen om de ernst van de situatie te kunnen schatten. Het is met name van belang dat zo snel mogelijk wordt geïnventariseerd welke persoon of personen bij de melding betrokken is of zijn en wat de situatie van de slachtoffer(s) en dader(s) is. Zodra alle relevante (basis-) informatie door de professional verzameld is, wordt door hem getoetst of indicatoren van huiselijk geweld en/of 'eengerelateerd geweld' aanwezig zijn. Zo niet, dan wordt de melding direct doorgezet naar een andere keten. Kunnen er daarentegen wel degelijk indicatoren gedetecteerd worden, dan volgt een risicoscreening van de (mogelijke) casus om de dreiging van geweld ofwel de mate van levensbedreiging in te schatten. Het 'matchen' van de melding met andere binnengekomen meldingen maakt onderdeel uit van de screening, zodat een zo volledig mogelijk eerste beeld ontstaat van de situatie. Dat betekent dat de professional het referentiekader en de kennis moet bezitten om deze vroegtijdige inschatting te kunnen maken om eventuele crisisinterventies te kunnen richten. Indien snelle actie nodig blijkt, dan is de professional bij machte en gemandateerd om ketenpartnerorganisaties in te schakelen om een zogenoemde crisisinterventie te kunnen laten uitvoeren. Deze crisisinterventie heeft als doel om het slachtoffer (en eventueel de dader) een veilig onderkomen te verschaffen, zodat het geweld per direct wordt gestopt. Deze acties vinden in het proces (Vroeg)signalering plaats. Verschillende ketenpartners hebben hier al een rol in het leveren van informatie en het uitvoeren van crisisinterventies. Structurele, vaak langdurige interventies om het geweld te stoppen en te voorkomen zullen worden uitgewerkt in de opvolgende processen van de keten. De professional van het meldpunt rondt de melding af en zorgt ervoor dat alle gegevens zijn vastgelegd, zowel de inhoud, de melding zelf met aanvullende informatie van de melder, als de procesinformatie, welke crisisinterventie is ondernomen. Het is goed mogelijk dat op dit moment in de procesketen nog niet duidelijk is of het een melding van 'eengerelateerd geweld' of 'huiselijk geweld' betreft. Het gevormde startdossier met gestandaardiseerde en gestructureerde informatie wordt overgedragen aan het proces dossiervorming en analyse.

Proces dossiervorming en analyse

In het proces dossiervorming en analyse wordt (direct) een dossierhouder toegewezen die, indien gewenst, aanvullende informatie betreffende de casus verzamelt bij de ketenpartners of deze door anderen laat verzamelen. In een doorontwikkelde keten zitten ketenpartners van de verschillende organisaties bij elkaar op locatie, zodat snel informatie kan worden ingewonnen via de betreffende personen of departersystemen. De snelheid van informatieverzameling en de daarmee samenhan-

gende analyse hangen af van de ernst van de situatie die door de professional van het meldpunt in eerste instantie aan de casus wordt toegekend. Hier laat zich al direct zien dat de professionele kennis en kunde van de persoon op het meldpunt van groot belang is voor de kwaliteit en snelheid van interventies verderop in de procesketen.

Ook de dossierhouder zal moeten kunnen inschatten of naar aanleiding van de extra vergaarde informatie en analyse snelle actie benodigd blijkt. In dit proces kunnen ook op basis van de analyse diverse losse dossiers of meldingen aan elkaar worden gekoppeld. Dit op basis van dezelfde persoon of personen op wie de melding betrekking heeft, maar ook omdat blijkt dat in de omgeving van de melding zaken aan elkaar gerelateerd kunnen worden die integrale interventie vereisen. De dossierhouder zal een preadvies met betrekking tot het betreffende dossier uitbrengen aan het proces weging en kwalificering. In het dossier kan worden geformuleerd of het een 'eengerelateerd geweld'-casus dan wel een 'huiselijk geweld'-casus is en welke interventies ingezet moeten worden.

Proces weging/kwalificatie

In het proces weging en kwalificering vindt aan de hand van de input (het casusdossier) eerst een definitieve kwalificering plaats. Dat wil zeggen dat een groep experts gezamenlijk beoordeelt of er sprake is van eengerelateerd geweld dan wel huiselijk geweld. Daarna vindt er een weging plaats; aan de hand van een aantal criteria wordt ingeschat hoe 'zwaar' de casus is. Tegelijkertijd wordt de capaciteit in het werkveld geïnventariseerd ten behoeve van de uitvoering van de interventies, zodat uiteindelijk de 'juiste' casussen geprioriteerd worden en ook werkelijk behandeld kunnen worden in de daaropvolgende ketenprocessen. Een tweede stap in het proces weging/kwalificatie is het gezamenlijk opstellen van een globaal plan van aanpak, waarin op hoofdlijnen en puntsgevijs alle uit te voeren interventies worden beschreven. Hierbij kan men denken aan (gelijktijdige) interventies vanuit verschillende sectoren, zoals repressie en handhaving, de (gezondheids)zorg, de jeugdzorg, de opvang, enzovoort. Bij het opstellen van het globaal plan van aanpak is het tevens van belang om na te gaan in hoeverre het 'oplossen' van de casus en de daarbij voorgestelde interventies bijdragen aan de geformuleerde ketendoelstelling(en). Binnen dit proces wordt overigens ook al gezamenlijk besproken aan welke ketenpartner de casusregie bij voorkeur toegewezen moet worden.

Proces toewijzen casusregie

Het casusdossier met de benodigde procesinformatie over te ondernemen acties en interventies, evenals de te bereiken resultaten, wordt overgedragen aan het proces 'toewijzing casusregie'. De casusmanager die het bewuste dossier zal accepteren, is verantwoordelijk voor de verdere regie op de uitvoering en afhandeling van de interventies en het bereiken van de afgesproken resultaten. Belangrijk in dit proces is dat de casusmanager de casus accepteert, want daarmee geeft deze aan dat de voorgestelde interventies (globaal plan van aanpak) haalbaar zijn en dat hij verantwoordelijkheid voor de uitvoering wil dragen. Indien de casus niet wordt geaccepteerd, dan dient bijstelling van het plan van aanpak te geschieden of er dient een andere casusmanager te worden gezocht. Vanuit dit interventieplan wordt het 'maatwerk' geleverd en dit plan beschrijft nauwkeurig op welk moment welke ketenpartner welke actie onderneemt. De casusmanager houdt regie op de acties en stelt indien nodig bij.

Proces uitvoering

Als het interventieplan is vastgesteld, gaan de ketenpartners aan de slag om hun acties en interventies vorm te geven. Het is de bedoeling dat de interventies die door ketenpartners worden uitgevoerd (zo mogelijk) evidence-based zijn. Rapportage over voortgang en resultaten vindt plaats aan de casusmanager. Deze acties en interventies vinden plaats binnen het proces 'uitvoering'. Indien de casusinterventies zijn afgerond en de rondom deze casus geformuleerde doelstellingen en resultaten zijn behaald, kan de casus worden afgesloten. De criteria voor afronding van de casus zijn in het proces weging en kwalificering (waarschijnlijk) al vastgesteld. Het is belangrijk dat naast de casusmanager ook een instantie wordt aangesteld om de casus op de achtergrond te monitoren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het centrale meldpunt, dat reeds eerder in de processen (Vroeg)signalering en Dossiervorming actief is.

Proces evaluatie

Het proces evaluatie evalueert de keten in zijn totaliteit, maar ook de resultaten en werkwijze rondom de afzonderlijke casussen. Dit proces heeft ook geformuleerd wanneer de cliënt (bij voorkeur de budgethouder) tevreden is en de keten dus naar behoren functioneert. Verbetervoorstellen rondom beleid, keten, aanpak van casussen en de individuele processen worden vanuit dit proces vervaardigd.

Bron: gemeente Rotterdam

Auteurs: Marcia Albrecht, ketenregisseur GGD Rotterdam-Rijnmond, Arnoud Entken, senior ketenimplementatiemanager en directeur Inflecto, en Sander de Beer, junior ketenimplementatiemanager, Inflecto.

Dit stuk is overgenomen uit: Goedee, J. & Entken, A. (2008). (Ont)keten: Implementeren van werken in ketens. Deel II, Implementeren van werken in ketens. Den Haag: Lemma.

Bijlage 3 Lijst van deelnemers klankbordgroep

- Marcia Albrecht, ketenregisseur Eergerelateerd Geweld, GGD Rotterdam-Rijnmond (voorzitter).
- Andy Clijnck, programma manager Eergerelateerd Geweld, Ministerie van Justitie.
- Patricia Gerrits, projectleider Maatschappelijke Preventie Eergerelateerd Geweld, Ministerie van VROM.
- Nicole Brenninkmeijer (Universiteit van Amsterdam).
- John Goedee, Inflecto.
- Arthur Rijkers, Inflecto.
- Albert de Jong, bestuursdienst Rotterdam.
- Jos Kuppens (Beke).
- Edward van der Torre (COT).

Bijlage 4 Lijst van organisaties die zijn bevraagd

- Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld Rotterdam
- GGD Rotterdam-Rijnmond
- Lokaal Team Huiselijk Geweld (LIHG) Rotterdam
- Lokaal Zorg Netwerk (LZN) Rotterdam
- DOSA (Deelgemeentelijk Orgaan Sluitende Aanpak) Rotterdam
- JOS Rotterdam
- Dienst Publiekszaken gemeente Rotterdam
- Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (participatie & arbeidstoeleiding) gemeente Rotterdam
- Politie Rotterdam-Rijnmond
- Openbaar Ministerie Rotterdam,
- Reclassering Rotterdam
- Bureau Jeugdzorg Rotterdam
- Leerplicht gemeente Rotterdam
- Frontlijn Rotterdam
- IND
- Schoolmaatschappelijk werk Albeda college Rotterdam
- Arosa vrouwenopvang Rotterdam
- Federatie Opvang.

De GGD Rotterdam-Rijnmond, politie Rotterdam-Rijnmond, Bureau Jeugdzorg, Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld, en Arosa vrouwenopvang maken deel uit van het KEG (Ketenoverleg Eeargerelateerd Geweld).

Colofon

Opdrachtgever/financier	GGD Rotterdam Rijnmond
Auteurs	Mr. dr. K. D. Lünemann Drs. M. Wijers
Omslag	Grafital, Valkenswaard
Foto omslag	Mr. dr. K. D. Lünemann
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T 030-2300799 F 030-2300683 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>. Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@denhaagmediagroep.nl of faxen naar (070) 307 05 66, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-358-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010, tweede druk.

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.