

Wmo en het nut van een beschermings- arrangement

Katinka Lünemann

September 2009

Inhoud

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Inleiding | 5 |
| 2. | Een beschermingsarrangement | 9 |
| 2.1 | Betekenis van bescherming | 9 |
| 2.2 | Uitgangspunten beschermingsarrangement | 10 |
| 2.3 | Model beschermingsarrangement | 15 |
| 2.4 | Succesindicatie | 17 |
| 3. | Case: De rol van de gemeente bij eegerelateerd geweld | 19 |
| 3.1 | Eergeweld en behoeften aan bescherming | 19 |
| 3.2 | Het opzetten van een beleid vanuit bescherming | 23 |
| 3.3 | Regietaak van de gemeente in een beschermingsarrangement | 33 |
| 3.4 | Wmo en het nut van een beschermingsarrangement | 34 |
| | Literatuur | 37 |

1. *Inleiding*

*Bescherming is mensgericht vanuit rechtvaardigheid
Handhaving is vanuit de organisatie en gericht op procedurele
rechtswaARBorgen*

Vanuit het programma Iedereen telt mee / Beter in Meedoen heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzoek gedaan naar het onderwerp: betere bescherming in de Wmo. De beschermende functie van de Wmo betreft kwetsbare groepen en gaat alle levensgebieden aan, zoals wonen, werken, scholing, gezondheid en veiligheid. Bescherming is naast participatie en verbinding een pijler van de Wmo. Voor kwetsbare burgers is bescherming (bieden van rust, structuur en veiligheid) een voorwaarde om verbinding en participatie mogelijk te maken. Hoe die bescherming eruit kan zien is het onderwerp van dit essay. We hebben het begrip bescherming nader uitgewerkt voor huiselijk geweld (prestatieveld 7, in het bijzonder eengerelateerd geweld). Het beschermingsarrangement is ook voor andere probleemgebieden geschikt, bijvoorbeeld voor veiligheid op scholen en veiligheid in wijken. Daar is in 2005 een verkennende studie naar verricht (Lünnemann et al., 2005).

Binnen de Wmo wordt gezocht naar nieuwe vormen van lokale besturing als alternatief voor het enkel top-down besturen. Samenwerking tussen overheid, instellingen en particuliere initiatieven krijgt opnieuw vorm, deels via horizontale verhoudingen. Er ontstaan alternatieve politiek-bestuurlijke arrangementen, waarbij de rol van de lokale overheid wordt geherdefinieerd (Hajer, 2004). De overheid blijft de politieke sleutelfiguur in de

samenleving, maar de verhouding tot maatschappelijke instellingen en particuliere initiatieven en burgerparticipatie verandert (Pierre & Peters, 2000).

Bescherming lijkt op het eerste gezicht een overheidstaak die van bovenaf wordt aangeboden. Toch kent ook bescherming een verticale en een horizontale as. Verticaal betekent dat de overheid beschermende interventies en maatregelen moet treffen, die zowel repressief als preventief kunnen zijn. Op de horizontale as staan de beschermende mechanismen waar burgers en organisaties (sociale netwerken) een belangrijke rol in spelen. Bescherming bestaat uit een arsenaal aan mogelijkheden, met een veelheid aan instellingen en organisaties: overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, zelforganisaties, bewonersinitiatieven. Beschermen staat in zekere zin tegenover handhaven. Handhaven is top-down, geredeneerd vanuit de organisatie die regels handhaaft. Rechtszekerheid en procedurele rechtswaarborgen staan voorop. Bescherming is meer mensgericht, waarbij individugerichte rechtvaardigheid voorop staat (Addink, 2008).

Thematisch raakt de Wmo, in meer of mindere mate, een breed scala aan onderwerpen. Begeleiding en activering, participatie, gezondheidszorg, jeugdbeleid, huisvesting, preventiebeleid en welzijnsbeleid vallen allen (mede) onder de Wmo, met steeds als uitgangspunt: verbinding en een integrale aanpak vanuit de vraag van de burger (Nederland & Huygen, 2009). Prestatieveld 7 van de Wmo betreft de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang. Hieronder valt de bestrijding van huiselijk geweld in brede zin: ook de aanpak van eergeweld, genitale verminking en mensenhandel zijn onder de bestrijding van huiselijk geweld geschaard. Het is primair aan de gemeente om - toegesneden op de lokale situatie - een integraal beleid te voeren, waar vooral preventie en vroegsignalering centraal staan (Sijtema, 2008). De uitdaging in het opzetten van een beleid is om niet alleen in procedurele aspecten te denken, maar ook vanuit de inhoud van

het probleem dat moet worden aangepakt. Het gaat met andere woorden niet alleen om transparantie van het proces, verantwoording afleggen over het volgen van de juiste procedures en het meten en controleren van de afgesproken resultaten. Het gaat ook om het centraal stellen van normatieve en inhoudelijke afwegingen, waarbij de betrokken slachtoffers of burgers het uitgangspunt zijn. De gemeente kan met haar nieuwe regierol samenwerking en afstemming bewerkstelligen tussen verschillende gemeentelijke diensten, maatschappelijke organisaties, zelforganisaties en andere relevante partners. Het beschermingsarrangement zet de samenwerking en afstemming langs inhoudelijke criteria op.

Leeswijzer

In dit essay staat de vraag centraal hoe de gemeente voor prestatieveld 7 (huiselijk geweld) een beleid kan voeren in de geest van de Wmo. Het beschermingsarrangement dient als denkraam om dit beleid vorm te geven. Na een korte verkenning van het begrip bescherming, gaan we in hoofdstuk 2 in op de criteria van een beschermingsarrangement en het bestuurlijke model voor het opzetten van een beleid over huiselijk geweld. Vervolgens concretiseren we dit model in hoofdstuk 3 voor de aanpak van aan eer gerelateerd geweld op grond van eerder onderzoek in Rotterdam (Lünnemann & Wijers, verschijnt eind 2009). Tot slot keren we terug naar de Wmo en het nut van een beschermingsarrangement.

2. *Een beschermingsarrangement*

2.1 *Betekenis van bescherming*

Bescherming is het behoeden van een persoon (of object) tegen gevaar of inbreuken 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, of het bieden van juridische bescherming door strafrechtelijke, bestuurlijke of civielrechtelijke maatregelen. Bovendien heeft bescherming 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). Bescherming kan op die manier aansluiten bij de transitie van verticale structurering naar horizontalisering.

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 de ander beschermen 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. Een beschermingsarrangement past goed in de nieuwe vormen van lokale besturing, omdat er is sprake van een bottom-up benadering. Het op te lossen probleem, de te beschermen persoon en het vergroten van sociale bindingen en autonomie staan nu centraal (Lünnemann et al., 2005).

2.2 *Uitgangspunten beschermingsarrangement*

Een beschermingsarrangement is een alternatief voor een handhavingsarrangement. Een beschermingsarrangement is bovendien meer dan een ketenaanpak (arrangementen). Daar gaat het vooral om goed op elkaar aansluitende processen en adequate uitwisseling van informatie. Een beschermingsarrangement geeft in feite normatieve handvatten door een materieel resultaat als uitgangspunt te nemen. Daardoor is de concrete bescherming gericht op het versterken van het zelfoplossend vermogen van de burger - vanuit het perspectief van de burger. Dit vergt een bestuurlijke aanpak die is gericht op het verbinden van verschillende beleidsvelden, en de diverse instellingen en diensten. Dit sluit aan bij de kern van de Wmo: een integrale aanpak met als doel maatwerk te bieden gegrond op de behoefte van de burger.

Een beschermingsarrangement kent vijf uitgangspunten:

1. er wordt een normatief kader geboden;
2. het perspectief van de burger staat centraal;
3. het ondersteunend sociaal netwerk wordt vergroot;
4. de veerkracht wordt versterkt;
5. een structurele oplossing staat voorop.

Hierna bespreken we de vijf uitgangspunten van het beschermingsarrangement.

Normatief kader

Een normatief kader over wat wel en niet toelaatbaar is, biedt structuur en duidelijkheid; (rechts)normen scheppen orde. 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. 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.

Perspectief van de burger 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 als uitgangspunt worden genomen. Door hier vanuit te gaan is de kans groter dat de oplossing blijvend is.

Uit empirisch onderzoek naar geweld in afhankelijkheidsrelaties komt bijvoorbeeld naar voren dat interventies meer effect hebben op lange termijn, als wordt aangesloten bij de behoeften en draagkracht van slachtoffers. Als er sprake is van een crisis moet op korte termijn de veiligheid worden gewaarborgd, maar voor een langetermijneffect is het nodig om aan te sluiten bij de behoeften en competenties van het slachtoffer (Perry & Szalavits, 2007; Römkens, 2008; Mills, 1999; Coker, 2001). Slachtoffers weten doorgaans heel goed waar de dreiging vandaan komt, welk risico zij lopen en wat oplossingen kunnen zijn.

Het uitgaan van de behoeften en competenties van slachtoffers is niet hetzelfde als vraaggericht werken. Het betekent: in samenspraak met het slachtoffer (en andere betrokkenen) zoeken naar de juiste stappen en aansluiten bij de mogelijkheden die er zijn, rekening houdend met de veiligheid van de betrokkenen. Soms wordt er toch ingegrepen, ook al vindt de cliënt dit, wellicht vanuit eergevoel of gevoelens van loyaliteit en schaamte, niet direct wenselijk. In concrete situaties kan er een spanning zijn tussen de behoefte aan privacy van de cliënt en de taak van de overheid of de professional om iets te doen ter bescherming en ter voorkoming van geweld. 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 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 omgeving. In elke familie blijkt 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. Zij komen soms met zeer adequate en creatieve

beschermende oplossingen. Het van buitenaf doorbreken van het isolement of het versterken van de sociale kring bij een zwakke sociale inbedding, is cruciaal.

Verder is het belangrijk dat de (lokale) overheid voorwaarden schept, zodat de beschermende factoren binnen de familie of de gemeenschap versterkt kunnen worden, en de instellingen die contact onderhouden of ondersteuning bieden in dagelijkse activiteiten de ruimte krijgen om daadwerkelijk de steun te bieden waaraan behoefte is.

Veerkracht

Een vierde uitgangspunt van het beschermingsarrangement is het versterken van de veerkracht van de cliënt. 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 de ander niet? Veerkracht versterken houdt in: aansluiten bij de levenskracht van kinderen en 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 (Benard, 2004). Tegelijkertijd is er aandacht voor het aanpakken van risicofactoren.

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



Om dit proces op gang te helpen 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. Bij veerkracht ligt de nadruk op de individuele competentie om relaties aan te gaan. Het voorgaande uitgangspunt van de sociale kring geeft de zelfstandige waarde van de sociale kring aan, los van de individuele competentie om sociale relaties aan te gaan.

Er is geen afgebakende definitie te geven van veerkracht; veerkracht 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 (het versterken van beschermende factoren) en het belang van betekenisvolle relaties.

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 deze moeten worden genomen tegen de achtergrond van structurele oplossingen. Daarin hebben verschillende partners een taak: het alleen verrichten van de eigen taak is niet voldoende, zij moeten in afstemming met anderen de verantwoordelijkheid voor een structurele oplossing op zich nemen.

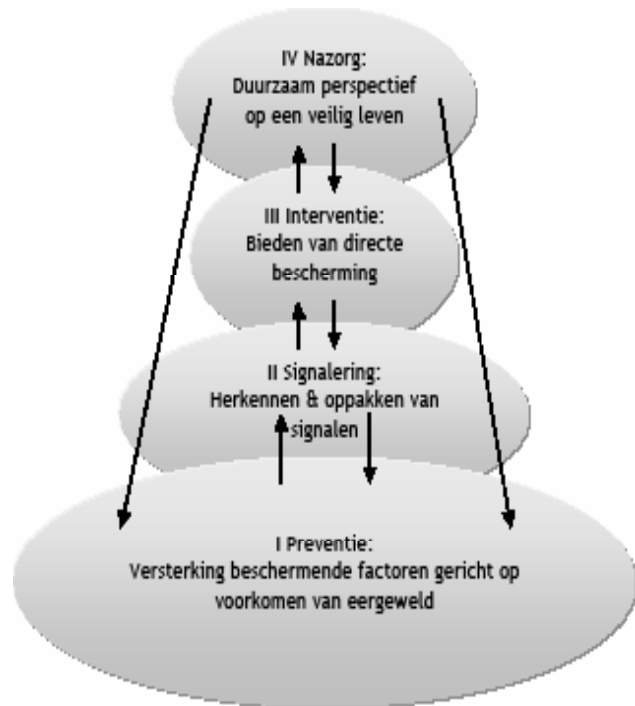
2.3 *Model beschermingsarrangement*

De uitgangspunten van een beschermingsarrangement hebben we vertaald naar een model. Met dit model willen we de gemeente handvatten geven voor het opzetten van een samenhangend en integraal beleid, waarin de diverse diensten, instellingen en (sturings)instrumenten een plaats krijgen. In de opbouw van het model staat het (potentiële) slachtoffer voorop. De leidende vraag vanuit het concept beschermingsarrangement is: wat hebben (potentiële) slachtoffers en betrokkenen nodig om te zorgen dat het probleem wordt opgelost of de dreiging vermindert?

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

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

Dat levert onderstaand model op:



Het model is te lezen als een zandloper: hoe breder de cirkel, hoe algemener het beleid, hoe meer instellingen betrokken zijn en hoe minder specifieke kennis zij nodig hebben. En hoe smaller de cirkel, hoe specifieker het beleid, hoe kleiner het aantal betrokken instellingen en hoe meer gespecialiseerde kennis zij moeten hebben. In alle cirkels vinden activiteiten plaats op de verticale as en de horizontale as, maar interventie leent zich minder voor horizontale activiteiten dan de andere cirkels. Zo gaat het bij preventie vooral om meer algemeen beleid. Daarbij zijn veel diensten, instellingen, maar ook zelforganisaties en burgers betrokken die weinig specifieke kennis van geweld in afhankelijkheidsrelaties nodig hebben. Hun activiteiten kunnen zo-

wel horizontaal als verticaal georganiseerd worden. Bij interventie daarentegen gaat het om een beperkt aantal instellingen die gespecialiseerd moeten zijn en die verticaal worden gestuurd. Daarnaast kan ondersteuning op de horizontale as plaatsvinden. Alle cirkels zijn met elkaar verbonden: vroegtijdige signalering voorkomt bijvoorbeeld dat een zaak escaleert (preventie) en dat snel adequate hulp geboden kan worden (interventie), terwijl een goede nazorg zowel bescherming biedt als nieuwe escalaties voorkomt (preventie). In het model zijn zij boven elkaar getekend, maar ze zouden ook naast elkaar getekend kunnen worden; er zit 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 kunnen per cirkel beleidsdoelen worden geformuleerd. Op basis daarvan kunnen de diensten en instanties die hier een primaire of secundaire verantwoordelijkheid in hebben, taken krijgen. De regie ligt bij de gemeente: zij is verantwoordelijk voor de bestuurlijke aansturing. Onderdeel daarvan is de borging van beleid en maatregelen.

2.4 *Succesindicatie*

Het is belangrijk om criteria te hebben waarmee is te meten of de beoogde aanpak ook daadwerkelijk tot resultaat heeft geleid. Criteria hangen samen met het gestelde doel. Een doel als 'de veerkracht van het slachtoffer moet zijn versterkt' vraagt om andere criteria dan een doel als 'de procedure en de termijnen moeten zijn nageleefd' of '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 voor een succesvol beschermingsarrangement zijn in de eerste plaats kwalitatief, zoals een grotere zelfstandigheid en een breder ondersteunend sociaal netwerk. Daarnaast zijn er ook procesmatige criteria, voortkomend uit het ketenproces (de juiste stappen binnen de gegeven termijnen). Het criterium van een geslaagd beschermingsarrangement heeft meer te maken met het proces dan met het eindresultaat. Heeft iemand de bagage gekregen om meer zelfstandig in het leven te staan, of bij (hernieuwde) dreiging (opnieuw) stappen te ondernemen, zodat haar of zijn eigen veiligheid wordt versterkt? Voelen betrokkenen zich geholpen en gesteund door individuele acties of door een samenhangende aanpak? Een beschermingsarrangement kan geslaagd zijn door de verandering in houding (individueel) en de beschermende invloed van de sociale kring. Bij bescherming gaat het niet alleen om een resultaatcriterium, maar ook om een perspectiefcriterium. Een instrument dat [ook] aandacht heeft voor het proces kan behulpzaam zijn bij het beoordelen van het succes van de maatregelen binnen het beschermingsarrangement.

3. Case: De rol van de gemeente bij eergerelateerd geweld

Wat betekent bovenstaand model nu voor de praktijk? In Rotterdam is een beleid 'eengerelateerd geweld' opgezet vanuit het denkraam van het beschermingsarrangement. In dit hoofdstuk beschrijven we het beschermingsarrangement voor de aanpak van geweld dat aan eer is gerelateerd. Eerst schetsen we de problematiek 'eengerelateerd geweld' in verhouding tot huiselijk geweld en gaan we in op de behoefte van slachtoffers. Vervolgens beantwoorden we de vraag wat de betekenis is van een beschermingsarrangement voor de specifieke beleidsdoelen van de gemeente en de instellingen die hier een primaire of secundaire verantwoordelijkheid in hebben. Tot slot beschrijven we de regietaak van de gemeente en de voorwaarden voor ketensamenwerking.

3.1 Eergeweld en behoeften aan bescherming

Achtergrond van aan eer gerelateerd geweld

Onder de term 'eengerelateerd geweld' (voortaan aan eer gerelateerd geweld of eergeweld) gaan veel uiteenlopende conflicten schuil met eer als motief. Eer is een lastig begrip. Het heeft, afhankelijk van cultuur, etnische groep, sekse en maatschappij, een andere betekenis. 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). Er zijn verschillende vormen van eerzuivering, van negeren of doen alsof er niets aan de hand is tot verstoting en doding. Daartussenin vind je het opleggen van strenge restricties en inperking van de bewegingsvrijheid, intimidatie, terugsturen naar het land van herkomst, uithuwelijking, of echtscheiding. Hoe een gemeenschap reageert hangt af van de omstandigheden, de ernst van de schending maar ook de (verschillende) opvattingen en alternatieven. Doding is het uiterste middel en komt pas in beeld als de situatie is geëscaleerd. Erezaken kenmerken zich door een langdurig en slepend karakter. Het vergt een lange adem van betrokkenen, ook van de professionals die er bij 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 aanwakkeren 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).

Vrouwen of meisjes zijn vaak het middelpunt van de eer-schending, maar ook mannen kunnen slachtoffer zijn van de eerzuivering. Denk hierbij aan overspel of het afschuiven van de schuld op de man door de vrijwillige vrijage te bestempelen als verkrachting, of weigering van mannen hun traditionele rol uit te voeren (Bakker, 2005; Ermers, 2007; Van der Torre & Schaap, 2005). Vrouwen kunnen ook dader zijn of medepleger. Zij kunnen aanzetten tot geweld of de uitvoering ervan zelf ter hand nemen. De rol van vrouwen als 'cultuurdraagster', die via de opvoeding de normen en waarden in een gemeenschap doorgeeft, is essentieel (eindrapport pilot Haaglanden 2006; Brenninkmeijer et al., 2009).

Aan eer gerelateerd geweld is een specifieke vorm van huiselijk geweld. De term 'eengerelateerd 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 zijn. Het geweld en de dreiging ermee vindt plaats in relationeel verband en dit geweld kan overal plaatsvinden, thuis, op straat of op het werk. Er zijn twee belangrijke verschillen tussen huiselijk geweld en aan eer gerelateerd geweld: het motief en het collectieve karakter. Allereerst het motief: het moet gaan om wangedrag en (dreigend) eerverlies waar de gemeenschap weet van heeft en waar het zuiveren van de eer het motief voor geweld is. Ten tweede speelt bij eergeweld de familie en bredere gemeenschap een (grote) rol, terwijl huiselijk geweld zich veelal tussen personen op individueel niveau afspeelt. Het collectieve karakter van eergeweld betekent dat de dreiging niet uitgaat van een persoon, maar van een hele familie. Bij aan eer gerelateerd 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).

Behoeftte aan bescherming

Het opzetten van een beschermingsarrangement vindt plaats vanuit het perspectief van de mensen om wie het gaat. In de directe uitvoering van maatregelen moet er aansluiting zijn bij de behoefte en competenties van de (potentiële) slachtoffers. Het beleid dient in meer abstracte zin aan te sluiten bij het perspectief van de burger of (potentiële) slachtoffers. Wat zijn nu globaal genomen behoeften van (potentiële) slachtoffers van eergeweld?

Hoewel er nog weinig bekend is over de behoefte aan bescherming in geval van eergeweld, zijn er globaal zes soorten behoeften te noemen op grond van literatuur en het onderzoek in Rotterdam. Dit zijn:

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: gebrek aan informatie over rechten (bijvoorbeeld binnen het huwelijk of na echtscheiding), of over opvangmogelijkheden, hulp en verblijfsvergunning, belemmert vrouwen vaak om weg te gaan. Er is 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. Daarnaast is een luisterend oor, serieus genomen worden en emotionele steun een vaak gehoorde wens. 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. Zo'n persoon biedt de bescherming die nodig is om stappen te ondernemen die het gevaar verkleinen. Er is behoefte aan allerlei vormen van hulp, waaronder anonieme hulp, hulp door ervaringsdeskundigen, hulp van maatschappelijk werk of juridische hulp. Er is dikwijls behoefte aan bemiddeling, door een familielid of juist een autoriteit van buiten (zoals de politie), zowel in het geval dat slachtoffers vluchten als dat 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, bijvoorbeeld ondersteuning in het vinden van een opleiding of het vinden van werk, maar ook een eigen woning.

Deze te onderscheiden soorten behoeften betekenen dat het geven van informatie tot de preventieve activiteiten behoort; 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 serieus genomen te worden. Het gaat niet (alleen) om kortetermijnaandacht en maatregelen, maar om structurele oplossingen zowel in de zin van het vergroten van veerkracht, als 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 wat vanuit de westerse cultuur tegemoet komt aan het beeld van de zelfstandige vrouw. De cultuur van de instelling kan botsen met de behoefte van de cliënt. In het zoeken naar oplossingen vanuit de behoefte 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, waar per concreet geval in gekozen moet worden.

3.2 Het opzetten van een beleid vanuit bescherming

De wijze van samenwerking en afstemming tussen organisaties is essentieel in het arrangement; het is een middel om de doelen van bescherming te verwezenlijken. Toch gaan we hierna niet in 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 en welke taken en bevoegdheden bij welke organisaties liggen. Voor deze meer procedurele vaststelling van het arrangement verwijzen we naar Goedee en Entken (een publicatie over de ketensamenwerking voor de aanpak van eergeweld verschijnt 2009/2010). Wij concentreren ons hier op de implicaties van bescherming voor de vier cirkels preventie, signalering, interventie en nazorg. Door alle te nemen (beleids)maatregelen te toetsen aan de uitgangspunten van het beschermingsarrangement komt een meer mensgerichte benadering tot stand.

Preventie

Preventie is per definitie gericht op structurele of duurzame oplossingen. Gedacht vanuit bescherming betekent preventie dat aan een gerelateerd geweld kan worden voorkomen door het versterken van veerkracht, het vergroten van het sociale netwerk en het uitdragen van een duidelijk normatief kader. 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 waarvan aangenomen wordt dat deze een preventieve werking hebben. Anderzijds zijn de preventieve maatregelen direct gericht op preventie van een 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 preventie tot doel de weerbaarheid te vergroten tegen de sociale druk en de controle van de gemeenschap. We onderscheiden de maatregelen in vier soorten, namelijk:

1. bridging
2. emancipatie
3. culturomslag
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 wederzijds beïnvloeden en mogelijk bijstellen. Ook contacten tussen bestuur, professionals en betrokken gemeenschappen op lokaal niveau zijn cruciaal: alleen dan ontstaat een beleid dat aansluit bij de realiteit en de behoeften van die gemeenschappen.

Maatregelen gericht op *emancipatie* die aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden van de beoogde doelgroepen, kunnen bijvoorbeeld 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 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, kunnen vrouwen uit risicogroepen worden bereikt.

Het bestrijden van eergeweld vereist een breed gedragen *culturomslag*. Migrantenorganisaties vervullen daar een belangrijke rol in. Bijvoorbeeld in 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, en ook hier kan de gemeente dit met projectsubsidies en activiteiten ondersteunen.

Tot slot is het actief *informer*en van vrouwen (en mannen) over hun rechten, plichten en relevante regelgeving essentieel. Pas

dan kunnen zij de juiste afwegingen maken. En de veerkracht en zelfredzaamheid van (potentiële) slachtoffers wordt erdoor vergroot.

Het resultaat van op cultuurverandering en emancipatie gerichte activiteiten is dat meer mensen vanuit een eigen visie hun leven vormgeven en relaties aangaan waar ze vrijwillig voor kiezen. Op korte termijn kunnen echter tegenkrachten sterker worden; 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 betreft overigens een kleine groep; we zien dat in het algemeen de normen over eergeweld in beweging zijn naar vrijere opvattingen (Brenninkmeijer et al., 2009).

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 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 bijvoorbeeld al te bereiken met een beleid dat is gericht op een veilige en open sfeer op school. Het gaat erom dat er ruimte wordt geboden 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 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) als uitgangspunt nemen. Slachtoffers hebben doorgaans heel goed door waar de gevaren zitten en wat de uitwijkmogelijkheden zijn. Om goed te kunnen signaleren is een open blik noodzakelijk. 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 verifiëren bij een materiedeskundige. Het gaat ook om een attitude; een actieve, open houding in tegenstelling tot passief afwachten. Checklisten en protocollen kunnen behulpzaam zijn om het proces van signaleren te stimuleren, maar het gaat in wezen om menselijke alertheid en betrokkenheid. Nabijheid en op allerlei manieren contact houden biedt een vertrouwensbasis en is een belangrijke vorm van bescherming bieden.

Deze manier van signaleren kan consequenties hebben voor de reguliere manier van werken bij bepaalde instellingen, zoals Jeugdzorg en de politie; signalering moet minder individugericht en meer contextgericht met aandacht voor risico- en beschermende factoren, vanuit het perspectief van het (mogelijke) slachtoffer.

De gemeente kan, vanuit de regietaak, hierop beleid voeren. De gemeente kan beginnen met deskundigheidsbevordering, niet alleen over 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. 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 eer gerelateerd geweld te vergroten; het doel is om in een zo vroeg mogelijk stadium aan eer gerelateerd geweld te signaleren, teneinde de juiste bescherming te kunnen bieden.

Interventie

Het doel van de interventies is: op korte termijn de veiligheid vergroten en een duidelijke norm stellen. Daarnaast moeten interventies bijdragen aan een structurele oplossing, aansluitend op de behoeften en mogelijkheden van de betrokkene, gericht op het versterken van de sociale omgeving en het vergroten van de veerkracht van betrokkene(n). Het uiteindelijke oogmerk is dat slachtoffers hun eigen leven kunnen vormgeven binnen een zelf gekozen 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 opgeleverd dat het denken vanuit een beschermingsarrangement handvatten biedt voor een inhoudelijk opgezet beleid. Nader gebruik van het instrument levert meer concrete voorbeelden op over hoe de criteria in de praktijk worden toegepast.

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. Zorg dragen voor veiligheid staat voorop. Er moet snel worden gehandeld. 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 (waar de politie onderdeel van 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 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 maatregelen 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 directe bedreiging. Daarnaast kan via ondersteuning en bemiddeling de dreiging worden verminderd of weggenomen. 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 bijvoorbeeld 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, dagbesteding. Daarnaast behoort ook zorg voor de eigen veiligheid tot veerkracht. Ofwel: weten hoe de eigen veiligheid kan worden vergroot, weten hoe te handelen bij concreet acuut gevaar, maar ook het kunnen beoordelen op wie een beroep kan worden gedaan. Belangrijk is dat er vertrouwensrelaties zijn.

Het succes van de interventie hangt af van een combinatie van zowel aansluiten bij de assertiviteit van het slachtoffer, een effectief inschattingvermogen van professionals en goed gebruik van deskundigheid van experts. Niet vergeten moet worden dat deze slachtoffers ernstig getraumatiseerd kunnen zijn. Vaak is er nog een lange weg te gaan voordat zij weer veerkrachtig genoeg zijn.

De interventiefase is bij uitstek de fase waarin instanties samen moeten werken, informatie moeten delen en tot een gezamenlijk plan moeten komen. Vanuit bescherming geredeneerd betekent dit opnieuw: passend bij de behoeften en mogelijkheden van betrokkenen en niet over de hoofden heen van de mensen om wie het gaat. In deze fase moet soms het instellingsbelang opzij gezet worden om tot een adequate oplossing te komen. Formele en informele maatregelen kunnen naast elkaar lopen en soms botsen. In het zoeken naar de oplossing gaat het dan om maatregelen die het beste passen bij de behoeften van betrokkenen, de veerkracht versterken en het sociale vangnet vergroten om daarmee de dreiging verminderen.

Het beleid eergeweld van een gemeente moet duidelijk omschrijven op welke manier bescherming kan worden geboden. De gemeente kan een stimulerende rol vervullen in het uitbreiden van verschillende vormen van bescherming, van lichtere vormen bestaande uit ondersteuning, hulp en bemiddeling, naar zwaardere (gedrags)interventies, strafrechtelijke vervolging en bestraffing. In een beschermingsarrangement is het streven gericht op maatwerk. Maatwerk betekent ook discretionaire ruimte voor professionals; alleen dan kunnen de behoeften en het eigen probleemoplossend 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, geen misbruik van bevoegdheden en het tegengaan van willekeur.

De (gemeentelijke) regievoerder houdt toezicht op het beschermingsarrangement en houdt voeling met de (onorthodoxe) interventies die worden gepleegd, terwijl het bestuur ondersteuning biedt aan de regievoerder door een beleidskader en rugdekking. Korte lijnen tussen de verschillende instanties waarborgt snel handelen en voorkomt bureaucrativering.

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 is 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: de persoon is weer terug bij haar of zijn familie, of de persoon heeft 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 op vier aspecten actie zijn ondernomen: 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 tot 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 bieden en wat moet worden gedaan bij acuut gevaar; er moet een vluchtplan zijn. Passieve betrokkenheid van een officiële instantie, bijvoorbeeld de politie, de vrouwenopvang of het maatschappelijk werk, is een vorm van nazorg. Doordat familie en gemeenschap weten dat de instanties het contact met het slachtoffer niet verbreken, heeft dit een beschermende werking; de omgeving zal minder snel tot uitvoering van geweld uit eermotieven overgaan. Tussen de betrokken instellingen moeten duidelijk afgesproken zijn wie verantwoordelijk is voor het organiseren van nazorg. De vraag is wie in welke situatie de meest voor de hand liggende instantie is om de regie te houden. Als er nog een dreiging bestaat is toezicht of contact met de buurtagent gewenst. Als er hulpverlening is, kan die het casemanagement op zich nemen. Op een gegeven moment houdt ook de nazorg van instellingen op; iemand is veerkrachtig genoeg en in het sociale netwerk zijn voldoende beschermende krachten aanwezig.

De gemeente kan voorwaarden scheppen om een individgebonden 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.

3.3 Regietaak van de gemeente in een beschermingsarrangement

De gemeente heeft in het kader van de Wmo de regietaak. Een sterke regie ontstaat als er organisatorische samenhang is op strategisch (bestuurlijk), tactisch (beleid) en uitvoerend niveau. De gemeente heeft als regievoerder een rol in het ontwikkelen van een visie, het scheppen van voorwaarden, en het bevorderen van samenhang, afstemming en samenwerking. De gemeente heeft daartoe directe en indirecte sturingsinstrumenten (Sijtema, 2008; Goedee & Entken, 2006; Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004; Johnson & Shearing 2003). 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). De regierol van de gemeente in een beschermingsarrangement kan alleen goed worden uitgevoerd als alle relevante partijen hun eigen verantwoordelijkheid oppakken en als de gemeente tegelijkertijd ruimte biedt aan deze partijen voor eigen initiatief. De instellingen en diensten op hun beurt hebben weer de taak om te werk te gaan in overeenstemming met de verantwoordelijkheid, behoeften en vaardigheden van de slachtoffers en andere betrokkenen bij eergeweld. Professionals dienen voldoende discretionaire ruimte te hebben om een op maat gesneden oplossing of aanbod te kunnen bieden (Sioo, 2009).

Binnen het beschermingsarrangement zijn ook zelforganisaties van belang. In de aanpak van eergeweld is de rol van de betrokken minderheidsorganisaties als georganiseerde burgers die direct betrokken zijn bij de problematiek essentieel. Zij zijn

onderdeel van de oplossing. Dit betekent dat de gemeente voorwaarden moet creëren waaronder minderheidsgemeenschappen een actieve rol kunnen spelen in het aanpakken van eergeweld, vooral bij de preventie en het signaleren van trends.

Er zijn verschillende governance sturingsmodellen ontwikkeld waarbij de gemeente meer en minder stuurt, regie voert en/ of voorwaarden schept en andere partijen meer en minder verantwoordelijkheid hebben (Nederland & Huygens, 2009). Bij de aanpak van eergeweld is zowel ketensturing (stroomlijning), integrale beleidssturing (samenhang in beleid en transparantie voor burger) maar zeker ook vraagsturing (leven van burgers centraal en voorzieningen op maat) op zijn plaats. Een veiligheidsproblematiek vraagt nadrukkelijk om sturing vanuit de gemeente, om integraal beleid, maar ook maatwerk gebaseerd op de behoefte van het slachtoffer.

3.4 Wmo en het nut van een beschermingsarrangement

Het blijkt zinvol voor gemeenten om voor de aanpak van eergeweld het beschermingsarrangement als uitgangspunt te nemen, omdat het handvatten geeft voor een inhoudelijk beleid. Dit geldt voor heel prestatieveld 7; de aanpak van huiselijk geweld. De inhoudelijke criteria zijn een aanvulling op de formele vereisten voor het opzetten van een samenwerkingsverband. Op inhoudelijke gronden worden tot dan toe gescheiden diensten met elkaar verbonden en komt integraal beleid tot stand. Het beschermingsarrangement neemt bescherming als uitgangspunt, maar inherent daaraan is verbinding (sociale kring) en veerkracht (participatie). Dit heeft ook ontkokering tot gevolg. Een beschermingsarrangement voldoet daarmee aan de uitgangspunten van de Wmo.

Voor kwetsbare burgers is bescherming (bieden van rust, structuur en veiligheid) een voorwaarde om verbinding en participatie mogelijk te maken. Dit model lijkt ook geschikt voor de prestatievelden 8 (openbare gezondheidszorg) en 9 (verslavingszorg). Voor het verbeteren van de ketenzorg bij overlastgevende zorgmijders biedt het beschermingsarrangement bijvoorbeeld een goed uitgangspunt, maar ook voor het opzetten van een beleid rond beschermd wonen of verslavingszorg.

Als sturingsmodel voor de gemeente is het beschermingsarrangement meer normatief en voorschrijvend van aard (Nederland & Huygen, 2009). Een volgende stap is een empirische fundering door evaluatie van een via dit model opgezet (gemeentelijk) beleid.

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.

Boer, M. de. (2008). *Handreiking Samenwerken voor de veiligheid van (potentiële) slachtoffers van eergerelateerd geweld. Stapplan 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.

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.

Coker, D. (2001). Crime control and feminist law reform in domestic violence law: A critical review. *Buffalo Criminal Law Review* 4, 801-860.

Dijkstra, S. (2007). *Geweld en veerkracht in gezinnen*. Utrecht: Uitgeverij van Arkel.

Ermers, R. (2007). *Eer en eerwraak, definitie en analyse*. Amsterdam: Bulaaq.

Ferwerda, H.B., & Leiden, I. van. (2005). *Eerwraak of eergere- lateerd geweld? Naar een werkdefinitie*. Advies- en Onderzoeks- groep Beke.

Goedee, J. & Entken, A. (2006). *(Ont)keten: Implementeren van werken in ketens*. Den Haag: Lemma.

Hajer, M.A., Tatenhove, J.P.M. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vor- men van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedsel- veiligheid en gebiedsgericht beleid*. Amsterdam: UVA lov RIVM (rapport 500013004).

Handelingsprotocol aanpak eergereleerd geweld, (VON), In- spraakorgaan Turken (IOT) en het Samenwerkingsverband Marok- kanen in Nederland (SMN). (2006). Amsterdam/Utrecht: IOT.

Herman, J.L. (1993). *Trauma en herstel: De gevolgen van geweld, van mishandeling tot politiek geweld*. Amsterdam: We- reldbibliotheek.

Houten, G. van, Tuynman, M. & Gilsing, R. (2008). *De invoering van de Wmo: Gemeentelijk beleid in 2007: Eerste tussenrappor- tage Wmo evaluatie*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Janssen, J. (2006). *Je eer of je leven. Een verkenning van eer- zaken voor politieambtenaren en andere professionals*. Amster- dam: 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.

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 relateerd geweld*. Arnhem: Advies en onderzoeksgroep Beke.

Lünnemann, K.D. et al., (2005). *Beschermingsarrangementen*. 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 me softly: Intimate abuse and the violence of state intervention*. Cambridge, Mass.: The Harvard Law Review Association.

Nederland, T. & Huygen, A. (2009). *Governance in de Wmo: Theorie en praktijk van vernieuwende sturingsmodellen*. Wmo Kenniscahier. 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.

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

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.

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 eerge relateerd geweld: Een casusonderzoek*. Den Haag: COT.

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

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

Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma “Beter in Meedoen”. Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: www.invoeringwmo.nl

| | |
|------------------------|---|
| Oprachtgever/financier | Ministerie van VWS, Programma “Beter in Meedoen” |
| Auteur | Mr. dr. K.D. Lünemann |
| Redactie | Prof. dr. J.C.J. Boutellier, Drs. T. Nederland, Dr. M.M.J. Stavenuiter |
| Omslag | Grafital, Valkenswaard |
| 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 978-90-5830-339-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2009.

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.