



Migranten en de gemeentelijke aanpak van huiselijk geweld

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM/WWI

Judith Zweers
Jaap Wils
Sonja van der Kemp

Projectnummer: B3564

Zoetermeer, 18 maart 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	5
Deel I: Hoofdrapport	11
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond van het onderzoek	13
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	15
1.3 Onderzoeksopzet	17
1.4 Leeswijzer	18
2 De aanpak van huiselijk geweld	19
2.1 Rol van gemeenten in de aanpak van huiselijk geweld	19
2.2 Organisatie en draagvlak	20
2.3 Verschillende fasen in de aanpak	23
2.4 Beleidsmatige prioriteiten in de aanpak	25
2.5 Inhoudelijke sturing door de gemeente	26
2.6 Monitoring en zicht op effectiviteit	27
2.7 Conclusies	28
3 Migranten bereiken en betrekken	31
3.1 Aandacht voor migranten in het landelijke plan van aanpak	31
3.2 Migranten als doelgroep in de gemeentelijke aanpak	31
3.3 Gemeenten met en zonder maatregelen	33
3.4 Maatregelen om migranten beter te bereiken	35
3.5 De rol van gemeenten	39
3.6 Monitoring en zicht op de effecten	42
3.7 Conclusie	42
4 Inzichten uit acht verdiepende cases	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Korte toelichting op de maatregelen in de acht gemeenten	45
4.3 Gemeentelijk beleid en gemeentelijke organisatie	48
4.4 Maatregelen: hoe en waar ontstaan ze?	49
4.5 Succesfactoren voor effectiviteit	50
Deel II: Caseverslagen	55
Gemeente: Alkmaar	57
Gemeente: Arnhem	60
Gemeente: Den Haag	63
Gemeente: Enschede	66
Gemeente: Groningen	69
Gemeente: Nijmegen	72
Gemeente: Rotterdam Delfshaven	74
Gemeente: Tilburg	77

Bijlage 1	Overzicht type maatregelen	81
Bijlage 2	Geraadpleegde literatuur	85
Bijlage 3	Lijst geïnterviewde personen	87

Samenvatting en conclusie

Huiselijk geweld is een belangrijk maatschappelijk probleem: ruim eenderde van de gevallen van moord en doodslag in Nederland betreft geweld in huiselijke kring. Het is hiermee de voornaamste oorzaak van moord en doodslag.

Gemeenten hebben een essentiële regierol in de aanpak van huiselijk geweld. Zij dienen de samenwerkingspartners binnen de hulpverleningsketen bijeen te brengen, afspraken over samenwerking en beleid te stimuleren en te faciliteren, en toe te zien op de realisatie hiervan. Hiervoor is landelijk beleid geformuleerd, waarin aandacht wordt gevestigd op het bereiken van alle doelgroepen, waaronder migranten en vluchtelingen.

Deze aandacht voor het bereiken van migranten komt vooral voort uit een sterke onderrapportage van meldingen van huiselijk geweld vanuit deze groepen. Zij weten de weg naar hulpverlenende instanties minder goed te vinden dan autochtone slachtoffers. Zaken die hierbij een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld de taboesfeer rond huiselijk geweld, de afhankelijke positie waarin slachtoffers zich bevinden, onbekendheid met en wantrouwen tegenover politie en hulpverlenende instanties.

In opdracht van het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie is een onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin gemeenten in hun beleid op het terrein van huiselijk geweld aandacht besteden aan het bereiken van migranten, de mate waarin zij daarbij samenwerken met migrantenorganisaties, de wijze waarop zij dat doen en of zij daarin slagen. Het gaat om een inventarisatie, met twee doelen:

- *inventariseren in hoeverre en op welke wijze gemeentelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld effectief is voor migrantengroepen;*
- *het onderscheiden van best practices in de aanpak.*

Hiertoe is een internetenquête uitgezet onder de G54 (gemeenten met meer dan 7% etnische minderheden), zijn aanvullende interviews gehouden met 25 gemeentelijke beleidsmedewerkers die huiselijk geweld in hun portefeuille hebben, en zijn in acht gemeenten case studies uitgevoerd.

Hieronder volgen een samenvatting en conclusies van de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek.

1. DE GEMEENTELIJKE AANPAK VAN HUISELIJK GEWELD

Niet alle gemeenten zijn even ver

Uit het onderzoek komt een zeer gevarieerd beeld naar voren. Politiek en bestuurlijk is het draagvlak voor de aanpak huiselijk geweld in de meeste centrumgemeenten groot, vooral sinds de invoering van de Wmo en de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod. Er zijn wel duidelijke faseverschillen te onderscheiden. Veel gemeenten zijn nog druk bezig de ketensamenwerking op orde te krijgen en zijn nog niet of nauwelijks toegekomen aan beleidsmatige regie. Hiertussen zitten nogal wat gemeenten die dachten de ketensamenwerking op orde te hebben, maar waar de uitvoering van tijdelijk huisverboden de zwakke plekken in het systeem heeft bloot gelegd. Zij hebben als het ware weer een stap terug moeten zetten.

Anderen zijn bezig generiek beleid te formuleren. Een beperkt aantal gemeenten richt zich op een verdiepingsslag in het beleid, waarbij prioriteit wordt gegeven aan bepaalde vormen van huiselijk geweld en/of specifieke doelgroepen.

Capaciteit is beperkt en wordt vaak ingezet op verbetering van de hulpverlening

Binnen de meeste gemeenten beperkt de ambtelijke capaciteit voor de *gehele* aanpak van huiselijk geweld zich van 0,2 tot 1 fte. Bij slechts een kwart van de onderzochte gemeenten is de capaciteit meer dan een halve fte. Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen op dit terrein groot. Waarschijnlijk dankzij verrichte inspanningen is er in veel gemeenten sprake van een toename van het aantal meldingen. Deze meldingen moeten worden opgevolgd. Hetzelfde geldt voor het opleggen van tijdelijke huisverboden. Hierdoor is weinig capaciteit beschikbaar voor voorlichting en preventie, en voor het prioriteren van specifieke doelgroepen.

Er zijn uiteenlopende visies op de sturingsrol van de gemeente

Inhoudelijke sturing is bij een aantal gemeenten beperkt tot het agenderen van aandachtspunten op overleggen. Andere gemeenten zien sturingsmogelijkheden in het maken van afspraken (van vrijblijvende afspraken in intentieverklaringen en convenanten tot bindende prestatieafspraken in subsidiebeschikkingen) en financieren van activiteiten. Enkele gemeenten zijn zelf sterk bij de uitvoering op casusniveau betrokken en kunnen vanuit hun inhoudelijke kennis en betrokkenheid beleidsmatige sturing geven. Dit zijn vaak de gemeenten die 1 fte voor huiselijk geweld beschikbaar hebben.

Monitoring staat nog in de kinderschoenen

De monitoring van de aanpak staat in de meeste gemeenten nog in de kinderschoenen. Op overkoepelend niveau worden vaak wel gegevens bijgehouden over het aantal eerste en herhaalde meldingen van huiselijk geweld. De bruikbaarheid van deze gegevens lijkt vooralsnog echter beperkt. Op projectniveau zijn vaak verslagen beschikbaar, maar deze geven vaak meer inzicht in de uitgevoerde activiteiten, dan in de resultaten en effecten hiervan.

2. DOELGROEPENBELEID GERICHT OP MIGRANTEN

Gemeenten zijn veelal zoekende naar de wenselijkheid van specifiek beleid

Gemeenten zijn vaak nog zoekende of het wenselijk is specifiek doelgroepenbeleid voor migranten te formuleren. Hiervoor zijn zowel inhoudelijke als meer praktische verklaringen te geven. Uiteenlopende praktische verklaringen zijn:

- Gemeenten zijn nog druk doende het generieke beleid voor huiselijk geweld en de hulpverlening te stroomlijnen. Het geven van aandacht aan specifieke doelgroepen is een (mogelijke) volgende stap. Diverse gemeenten gaan er vooralsnog van uit dat alle doelgroepen worden bereikt met het generieke beleid.
- Er is wel aandacht voor doelgroepen, maar niet voor alle doelgroepen tegelijk. Hiervoor is de capaciteit te beperkt. Prioriteiten worden bijvoorbeeld eerst gelegd bij ouderen of kinderen. Migrantengroepen kunnen een volgende doelgroep zijn.
- Er is aandacht geweest voor migrantengroepen, maar dit was tijdelijk. Zeker indien snelle resultaten uitblijven, vervalt de aandacht weer.

Soms is er een expliciet doelgroepenbeleid; soms een wijkgerichte aanpak

Niet alle gemeenten hebben een doelgroepenbeleid. Dit wil echter nog niet zeggen dat de gemeente migranten niet in het vizier heeft. Veel gemeenten werken wijkgericht, met speciale aandacht voor die wijken waar zich de meeste problemen van huiselijk geweld voordoen of waar het aantal meldingen sterk achterblijft. Het gaat vaak om wijken waar relatief veel migranten wonen.

Het onderwerp bevindt zich op het snijvlak van huiselijk geweld, integratie, emancipatie en wijkontwikkeling

Het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld raakt dus niet alleen het beleidsveld huiselijk geweld, maar ook dat van wijkontwikkeling. Ook raakt het de terreinen van integratie en emancipatie. Dit betekent dat dit onderwerp opgepakt kan worden door meerdere programma's of afdelingen binnen de gemeente. Dat kan een voordeel zijn wanneer sprake is van samenwerking tussen de afdelingen en programma's. Indien deze er niet is, kan het onderwerp tussen wal en schip vallen, bijvoorbeeld wanneer de beleidsmedewerkers op verschillende afdelingen ervan uit gaan dat de ander het wel op zal pakken.

3. MAATREGELEN GERICHT OP MIGRANTEN

Geen beleid wil niet zeggen dat initiatieven gericht op migranten ontbreken

Het ontbreken van doelgroepenbeleid voor migranten blijkt in praktijk geenszins te betekenen dat er geen activiteiten plaatsvinden. Enerzijds kan dit zijn omdat vanuit de wijkgerichte aanpak wel activiteiten worden uitgevoerd. Anderzijds kunnen ook acties vanuit andere partijen dan de gemeente worden geïnitieerd. De meeste maatregelen die tot doel hebben migranten beter te bereiken worden geïnitieerd door hulp- en dienstverlenende instanties op de werkvloer. Soms gebeurt dit in samenwerking met, en mede op verzoek van, organisaties die actief in een wijk zijn, wijkbewoners en/of migrantenorganisaties.

Gemeenten zijn vaak niet goed op de hoogte van wat zich op de werkvloer afspeelt

Het valt op dat veel gemeenten weinig zicht hebben op de maatregelen die worden genomen. Voor een groot deel komt dit doordat ontwikkeling en uitvoering in de regel elders liggen. Daarnaast zeggen sommige gemeenten dat andere gemeentelijke afdelingen, zoals integratie, zich mogelijk met het onderwerp bezig houden.

Gemeenten die meer capaciteit hebben vrijgemaakt voor huiselijk geweld en/of waar sprake is van een goede samenwerking tussen afdelingen, zijn doorgaans sterker betrokken bij de uitvoering en zijn hier beter van op de hoogte.

4. TYPE MAATREGELEN

Maatregelen zijn vooral gericht op voorlichting

Maatregelen zijn overwegend gericht op voorlichting. Daarnaast komen in mindere mate vaardigheid- en weerbaarheidstrainingen en voorlichting aan diverse beroepsgroepen in het kader van verhoging van signalering en melding aan de orde. Enkele gemeenten hebben maatregelen genomen ter verbetering van de hulpverlening. Het gaat hier met name om activiteiten met een *outreaching* karakter.

De betrokkenheid van migranten is vooral uitvoerend van aard of erop gericht toegang te krijgen tot de achterban

De belangrijkste betrokkenheid bestaat uit de inzet van migranten als vrijwilliger in de uitvoering (van folders verspreiden tot voorlichting geven en als intermediair optreden). Ook noemen veel gemeenten het belang van sleutelfiguren om toegang te krijgen tot bepaalde gemeenschappen. In veel beperktere mate worden migranten betrokken bij de ontwikkeling van de aanpak huiselijk geweld of wordt hun advies in deze gevraagd. Ten slotte worden migranten, vaak landelijke koepels, gevraagd informatie te geven over achtergronden van bepaalde migrantengroepen.

Zicht op resultaten en effecten van maatregelen is beperkt

Zicht op de effecten beperkt zich doorgaans tot het aantal uitgevoerde activiteiten en het aantal bezoekers van bijvoorbeeld een voorlichtingsbijeenkomst door middel van een beknopt evaluatieverslag. Hierin zijn vaak ook enkele kwalitatieve observaties te vinden.

5. SUCCESFACTOREN

In acht gemeenten waar potentieel interessante maatregelen zijn genomen om migranten beter te bereiken, is een verdiepende case studie uitgevoerd met als doel hieruit de belangrijkste succesfactoren te destilleren. Er zijn succesfactoren te benoemen op projectniveau en op het niveau van de bredere aanpak en borging hiervan.

Succesfactoren op projectniveau

De vele verschillende maatregelen die zijn genomen om migranten beter te bereiken in de aanpak van huiselijk geweld laten bovenal zien dat het bereiken van migranten niet zonder slag of stoot gaat. Het vereist veel investering. Daarbij kunnen de volgende succesfactoren worden onderscheiden.

- Er is niet één succesvolle formule die bij alle migrantengroepen even goed werkt. Er is dus *maatwerk* nodig.
- Het agenderen van het onderwerp vereist een grote mate van *voorzichtigheid*. Een te directe koppeling met huiselijk geweld moet worden vermeden.
- *Laagdrempelige* activiteiten in de wijk verhogen de deelname.
- Het is belangrijk *eerst mannen* bij het onderwerp te betrekken, dan vrouwen.
- Het beste kan zoveel mogelijk *aansluiting* worden gezocht bij al *bestaande structuren en contacten*.
- Wanneer vrijwilligers uit migrantengroepen worden ingezet, is *publieke waardering en erkenning* voor hun werk belangrijk.

Succesfactoren in de bredere aanpak

De meeste maatregelen betreffen projecten met een beperkte doorlooptijd. Ze maken niet of nauwelijks onderdeel uit van een structurele, bredere aanpak. Welke elementen zijn belangrijk voor zo'n bredere aanpak?

Structurele financiering

Hoe succesvol maatregelen tijdens de duur van een project ook kunnen zijn; steeds weer blijkt het succes van korte duur wanneer de projecten stoppen of tijdelijk stilliggen vanwege de zoektocht naar nieuwe financiering. De maatregelen lijken daarom weinig zinvol wanneer de continuïteit ervan op de lange termijn niet is gewaarborgd. Met andere woor-

den: het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld zou niet projectmatig aandacht moeten krijgen, maar structureel onderdeel uit moeten maken van de reguliere aanpak van huiselijk geweld en ook uit structurele middelen worden gefinancierd.

Structurele financiering gaat gepaard met een structurele aanpak. Zo'n aanpak is gebaat bij de volgende factoren.

Een sterke bestuurlijke betrokkenheid

Hoewel de bestuurlijke betrokkenheid bij de aanpak van huiselijk geweld in de meeste gemeenten groot is, beperkt deze betrokkenheid zich in de meeste gevallen tot de algemene aanpak. Een specifieke focus op migranten hierbinnen kan veel minder vaak op bestuurlijk draagvlak rekenen.

Voldoende ambtelijke capaciteit

In veel gemeenten is de ambtelijke capaciteit die beschikbaar is voor de aanpak van huiselijk geweld dusdanig klein, dat nauwelijks verwacht kan worden dat het gemeentelijke ambtelijk apparaat zich naast de algemene, gehele, aanpak, ook nog bezig houdt met het bereiken van migranten. Waar een full time medewerker voor huiselijk geweld beschikbaar is, is veelal ook meer aandacht voor meer inhoudelijke aandachtspunten, zoals het bereiken van migranten.

Continuïteit in de ambtelijke capaciteit

Personele wisselingen binnen het gemeentelijke apparaat vinden geregeld plaats. Opvolging en overdracht zijn vaak slecht geregeld en vormen een directe bedreiging voor de aandacht voor het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld.

Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen

Het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld bevindt zich op het snijvlak tussen verschillende thema's: huiselijk geweld, integratie, emancipatie en wijkgericht werken. Migrantenvrij zijn sterk gebaat bij een goede structurele samenwerking tussen deze gemeentelijke afdelingen.

Best practice

In Rotterdam is in principe geen sprake van projectmatige activiteiten, maar van een volledig geïntegreerde werkwijze. Deze werkwijze kenmerkt zich door een wijkgerichte aanpak waar kleine, slagvaardige teams van professionele partners op basis van signalen en meldingen werkzaam zijn. Zij kunnen ook huisbezoeken afleggen. In de deelgemeente Delfshaven heeft dit team een diverse samenstelling. Daarnaast is in deze deelgemeente bij subsidieverlening aan bijvoorbeeld migrantenorganisaties één van de voorwaarden het ondertekenen van de meldcode huiselijk geweld en het volgen van een training hierover. Ten slotte gaat in één wijk binnen de deelgemeente een pilot uitgevoerd worden om een meer gebiedsgerichte werkwijze gericht op preventie te ontwikkelen. Deze ervaringen zullen worden geïntegreerd in de reguliere werkwijze. Er zijn dus wel projectmatige maatregelen; deze hebben echter een pilotkarakter met als doel de ervaringen te integreren in de reguliere aanpak, die uit structurele middelen wordt gefinancierd.

Deze werkwijze is mede mogelijk doordat wijken met meer problemen van huiselijk geweld ook meer structurele middelen krijgen dan wijken waar de problemen minder urgent zijn. Ten slotte valt in deze gemeente de grote bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid op, zowel op bestuurlijk en beleidsmatig, als ook op uitvoeringsniveau.

6. CONCLUSIE

Vanaf 2002 hebben gemeenten een belangrijke regierol gekregen in een sluitende aanpak van huiselijk geweld. Na acht jaar valt op dat veel gemeenten nog sterk zoekende zijn naar welke rollen zij hierin willen en kunnen vervullen. Hoewel het bestuurlijk draagvlak in de meeste centrumgemeenten voor vrouwenopvang sinds de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod sterk is toegenomen, is de ambtelijke capaciteit die voor de gemeentelijke aanpak wordt vrijgemaakt in de meeste gevallen nog erg klein. In veel gemeenten is huiselijk geweld slechts één van de vele taken in het pakket van een beleidsambtenaar. Dit betekent dat het bereiken van migrantengroepen weliswaar aandacht krijgt, maar dat deze aandacht vooral vorm krijgt in incidentele projecten die naast de reguliere aanpak door hulpverleningsinstanties worden ontwikkeld. Het zicht op de effectiviteit hiervan is zeer beperkt en weinig onderbouwd.

Gezien deze stand van zaken concluderen wij dat het gemeentelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld op dit moment als weinig effectief moet worden beschouwd voor het bereiken van migranten. Hoewel op projectniveau diverse succesfactoren zijn te onderscheiden, blijft het belangrijkste knelpunt het projectmatige karakter van deze projecten.

De belangrijkste succesfactor is gelegen in de borging van continuïteit. Migrantengroepen zijn het meest gebaat bij een aanpak waarin het bereiken van migranten integraal onderdeel uitmaakt van de reguliere aanpak van huiselijk geweld, en dus ook uit structurele middelen wordt gefinancierd. Slechts één van de onderzochte gemeenten kent zo'n geïntegreerde aanpak. Opvallende kenmerken bij deze case zijn de sterke bestuurlijke én ambtelijke betrokkenheid bij de aanpak van huiselijk geweld, de grote beschikbare ambtelijke capaciteit, de structurele samenwerking tussen verschillende gemeentelijke afdelingen, en een op maat gesneden wijkgerichte aanpak waar lokale hulpverleningsteams met een diverse samenstelling op huisbezoek gaan en lokale migrantenorganisaties actief bij de aanpak worden betrokken. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat wijken met een grotere problematiek meer financiering uit structurele middelen krijgen dan wijken met minder problemen van huiselijk geweld.

Deel I: Hoofdrapport

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Huiselijk geweld: de omvang van het probleem

Onder huiselijk geweld verstaan we geweld dat in de privésfeer plaats vindt en wordt gepleegd door partners, ouders, kinderen, andere familieleden en huisvrienden. Het is veelal weinig zichtbaar, waardoor de omvang van het probleem niet altijd even duidelijk is. Recentelijk onderzoek toont echter aan dat huiselijk geweld, met een aandeel van 34%, de voornaamste oorzaak voor moord en doodslag in Nederland is.¹ In 2008 registreerde de politie 64.822 incidenten waarin huiselijk geweld een rol speelde. Dit komt neer op 3,9 incidenten van huiselijk geweld per 1.000 inwoners.² Naar schatting wordt echter slechts 10-12% van de incidenten van huiselijk geweld bij de politie gemeld. Vanwege deze onderrapportage is de daadwerkelijke omvang dus vele malen groter.³

Huiselijk geweld komt voor in alle lagen van de bevolking en binnen alle culturen in de Nederlandse samenleving. Toch zijn er wel risicofactoren aan te wijzen, zoals weinig zelfvertrouwen, lage sociaal-economische status, alcohol- en drugsmisbruik, problemen in de relationele sfeer, en het gezin waarin men is opgegroeid (gebrek aan aandacht, mishandeling en verwaarlozing).

Onderrapportage bij migranten en vluchtelingen

Onderzoek naar huiselijk geweld laat zien dat ruim 25% van de geregistreerde slachtoffers niet in Nederland is geboren.⁴ Ruim 25% heeft dus zeker een andere etnische achtergrond dan de Nederlandse. Of dit hoge percentage verband houdt met deze etnische achtergrond dan wel met het vaker voorkomen van bovengenoemde risicofactoren, is niet bekend. Dit is ook nadrukkelijk geen onderwerp van het hier voorliggende onderzoek. Wat voor dit onderzoek vooral van belang is, zijn indicaties dat onderrapportage onder migranten en vluchtelingen aanmerkelijk hoger is dan onder de autochtone bevolking: zij weten de weg naar hulpverlenende instanties minder goed te vinden. Zaken die hierbij een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld de taboesfeer rond huiselijk geweld, de afhankelijke positie waarin slachtoffers zich bevinden, onbekendheid met en wantrouwen tegenover politie en hulpverlenende instanties.

Kabinetsbeleid: specifieke aandacht voor het bereiken van alle doelgroepen

In het huidige kabinetsbeleid is de aanpak van huiselijk geweld tot een van de speerpunten benoemd. Tussen 2002 en 2008 is het interdepartementale programma "Privé geweld – Publieke zaak" uitgevoerd, waarbij de aandacht lag op een verbetering van de infrastructuur voor de aanpak van huiselijk geweld. In het vervolgplan "De volgende fase" is het accent verschoven naar de effectiviteit van het beleid. In dit plan wordt onder meer

¹ Nieuwenhuis, A. & Ferwerda, H., *Tot de dood ons scheidt: een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring*, Bureau Beke, Arnhem, 2010.

² Ferwerda, H.: *Huiselijk Geweld Gemeten, Cijfers 2008. De vijfde meting op basis van landelijke politiecijfers*. Bureau Beke, 2009.

³ *Factsheet Huiselijk geweld: feiten en cijfers*, Movisie, November 2009.

⁴ Ferwerda, H.: *Huiselijk Geweld Gemeten, Cijfers 2008. De vijfde meting op basis van landelijke politiecijfers*. Bureau Beke, 2009.

de aandacht gevestigd op het belang van het bereiken van alle doelgroepen, waaronder migranten en vluchtelingen.¹

Gemeentelijke regierol

Gemeenten hebben een belangrijke regierol in de aanpak van huiselijk geweld, een rol die met de invoering van de Wmo nog eens is onderstreept. Zij dienen de samenwerkingspartners binnen de hulpverleningsketen bijeen te brengen, afspraken over samenwerking en beleid te stimuleren en te faciliteren, en toe te zien op de realisatie hiervan. Samenwerkingspartners zijn bijvoorbeeld de vrouwenopvang, het Steunpunt Huiselijk Geweld, de politie, het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), Jeugdzorg, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), Reclassering, GGZ-instellingen, etc. Het doel is een sluitende keten tot stand te brengen waarin slachtoffers, plegers en (eventueel) de directe omgeving zoveel mogelijk gezamenlijk of gelijktijdig worden geholpen bij het (doen) stoppen van het geweld.

Er zijn 35 gemeenten aangewezen als Centrumgemeente Vrouwenopvang. Zij ontvangen een specifieke uitkering die bedoeld is voor het creëren en onderhouden van voorzieningen op het gebied van vrouwenopvang, waaronder een (Advies en) Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG of SHG). Deze centrumgemeenten werken samen met omliggende regiogemeenten in een regionale aanpak voor huiselijk geweld. In de regel wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke regie, beleidsregie en uitvoeringsregie (regie en samenwerking op casusniveau). Bestuurlijke regie, waarbij alle betrokken ketenpartners zich op bestuurlijk niveau committeren aan samenwerking, ligt in de regel bij de gemeente. Ook de beleidsregie (waarbij gezamenlijk beleid wordt geformuleerd voor de gehele aanpak) is vaak in handen van de gemeente. De uitvoeringsregie ligt vaak bij het (A)SHG. Er zijn echter allerlei mengvormen denkbaar, waarbij ook de GGD's een belangrijke rol kunnen spelen.

In hoeverre en op welke wijze gemeenten deze regierol invullen kan dus sterk verschillen. Dit blijkt onder andere uit de door Research voor Beleid uitgevoerde evaluatie van de pilots huisverbod. De ene gemeente voert sterk de regie zowel op beleids- als op uitvoerend niveau. De andere gemeente bewaart meer afstand en delegeert veel aan een projectleider afkomstig uit het veld. Het thema huiselijk geweld bevindt zich bovendien op het snijvlak van beleidsterreinen zoals veiligheid en zorg of welzijn. Gaat het om een specifieke doelgroep als migranten wordt de materie nog complexer, immers dan komen terreinen als integratie en inburgering ook in beeld.²

Ter ondersteuning is een handreiking ontwikkeld voor gemeenten met specifieke aandacht voor het opzetten, inrichten en uitbouwen van beleid ter preventie en bestrijding van huiselijk geweld.³

Aandacht voor migranten in de gemeentelijke aanpak van huiselijk geweld

Het Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie heeft behoefte aan inzicht in de mate waarin gemeenten in hun beleid op het terrein van huiselijk geweld aandacht besteden aan het bereiken van migranten, de mate waarin zij daarbij samenwerken met migrantenorganisaties, de wijze waarop zij dat doen en of zij daarin slagen. Enerzijds biedt dit de betrok-

¹ Omwille van de leesbaarheid noemen we in dit rapport verder alleen migranten: hieronder worden dus ook vluchtelingen verstaan.

² Vree, F. van et al, *Evaluatie pilots huisverbod*, Research voor Beleid, okt 2007

³ Vaan, K. de, et al, *Modelaanpak huiselijk geweld. Elementen voor lokaal beleid*, Research voor Beleid, juni 2009.

ken departementen een indicatie van de stand van zaken en eventueel benodigde landelijke sturing. Tegelijkertijd kunnen interessante lessen worden getrokken uit de aanpakken (wat werkt, wat niet) en kunnen gemeenten hiermee van elkaar leren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

- *Inventariseren in hoeverre en op welke wijze gemeentelijk beleid voor de aanpak van huiselijk geweld effectief is voor migrantengroepen.*
- *Het onderscheiden van best practices in de aanpak.*

Onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft deels een inventariserend karakter en biedt daarnaast inzicht in succes- en faalfactoren die van invloed zijn op de effectiviteit van het gemeentelijk beleid. Voor de ordening van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een beleidscyclusmodel. Dit model beschrijft de noodzakelijke stappen om beleidsdoelen te realiseren, onderverdeeld in: de input (het uitgewerkte beleid en de ingezette middelen), de uitvoering (de ondernomen activiteiten, opgezette samenwerkingsrelaties en betrokken organisaties), de resultaten (de opbrengsten van de uitgevoerde activiteiten) en de effecten (de mate waarin de resultaten bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelen).

Effectiviteit is in dit onderzoek geoperationaliseerd als de mate waarin migranten in de aanpak van huiselijk geweld worden bereikt en zij ook daadwerkelijk beter hun weg naar de dienst- en hulpverlenende instanties weten te vinden. De uiteindelijke gewenste impact hiervan is een daling van het aantal gevallen van huiselijk geweld onder migranten. Dit ligt echter buiten het bereik van dit onderzoek.

Input

- Besteden gemeenten in hun beleid voor de aanpak van huiselijk geweld aandacht aan migrantengroepen.
- Waaruit bestaat dit specifiek op migrantengroepen gerichte gemeentelijke beleid voor de aanpak van huiselijk geweld? Wat zijn de doelen en hoe is dit beleid concreet vormgegeven? Welke gemeentelijke afdelingen zijn bij het beleid betrokken?
- Wordt er binnen het beleid specifiek aandacht besteed aan het betrekken en het bereiken van migrantengroepen?
- Welke financiële middelen worden ingezet om migrantengroepen te betrekken en te bereiken?
- Zijn er variaties in de aanpak te onderscheiden?
- Hoe vult de gemeente haar regierol op het terrein van huiselijk geweld en, meer specifiek, rond migrantengroepen in?
- Heeft de gemeente zicht op wat er lokaal (tevens buiten de gemeente) gebeurt op dit terrein?
- Is er lokaal beleid in ontwikkeling gericht op het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld?

Uitvoering en proces

- Met welke partijen uit de keten (politie, OM, hulpverlening, jeugdzorg, daderopvang, ASHG) werkt de gemeente samen bij de aanpak van huiselijk geweld voor specifieke migrantengroepen?
- Hebben deze partijen eigen beleid bij de aanpak van huiselijk geweld? In hoeverre richt zich dat op specifieke migrantengroepen?
- Welke relaties heeft de gemeente met migrantenorganisaties en migrantengemeenschappen voor de aanpak van huiselijk geweld?
 - Wordt er met hen samengewerkt?
 - Worden zij betrokken bij de ontwikkeling en/of uitvoering van het beleid op het terrein van huiselijk geweld?
 - Op welke wijze faciliteert de gemeente deze organisaties in hun rol in de aanpak van huiselijk geweld?
- Welke activiteiten worden in het kader van dit beleid uitgevoerd, wie is hier bij betrokken en hoe verloopt deze uitvoering?
- In welke fase bevindt het (migrantenspecifieke) beleid rondom huiselijk geweld zich (ontwikkeling, uitvoering, evaluatie)?
- Is er voldoende ambtelijk en bestuurlijk draagvlak voor specifieke aandacht voor migrantengroepen binnen beleid rondom huiselijk geweld?

Resultaten

- Welke specifieke projecten en beleidsmaatregelen gericht op het bereiken van migrantengroepen hebben gemeenten uitgevoerd?
- Op welke specifieke groepen is dit beleid gericht?
- Op welke wijze is de doelgroep hierbij betrokken? Maken gemeenten onderscheid tussen de participatie van (vertegenwoordigers van) de doelgroep en individuele participatie?
- Welke uitwerking heeft het beleid gericht op het bereiken van migranten?
- Is er reeds sprake van een aanpak die verankerd is of is er sprake van incidentele projecten?
- Op welke manier zorgen gemeenten voor borging van de aanpak?

Effecten

- In hoeverre lijkt het beleid rondom de aanpak van huiselijk geweld effectief voor migranten? Waar blijkt dit uit en in hoeverre hebben gemeenten hier zicht op?
- In hoeverre is het aannemelijk dat de specifieke aandacht voor migrantengroepen (of juist het gebrek hieraan) een rol speelt in de effectiviteit van de aanpak?
- Wat zijn knelpunten en succesfactoren bij de uitvoering en effectiviteit van het beleid?
- Welke concrete verbeteringen zijn mogelijk en nodig?
- Zijn er best practices te formuleren ten behoeve van een effectief beleid rondom huiselijk geweld voor migrantengroepen? Waar worden deze best practices door gekenmerkt?
- Wat zijn voorwaarden voor succes? Op welke wijze zijn ze overdraagbaar naar andere gemeenten?

1.3 Onderzoeksopzet

Na een verkennende voorfase is het onderzoek opgedeeld in drie onderdelen:

- een enquête onder een specifiek deelpopulatie van gemeenten
- aanvullende interviews met beleidsmedewerkers bij gemeenten
- 8 casestudies bij gemeenten.

Enquête

De focus in het onderzoek ligt op de G54¹. De indeling van de G54 is grotendeels gebaseerd op de aanwezigheid van etnische minderheden. Bij alle gemeenten die bij de G54 zijn aangesloten bestaat tenminste 7% van de bevolking uit migrantengroepen.

De doelstelling van de internetenquête was inzicht in de breedte te verkrijgen. Centraal stond wat gemeenten doen in de aanpak van huiselijk geweld om migrantengroepen te bereiken, welke partijen hierbij betrokken zijn, welke rol migrantenorganisaties zelf hebben en in welke mate er inzicht in resultaten is.

De enquête is via internet afgenomen. Van de 54 gemeenten hebben er 41 de vragenlijst ingevuld (76%).

Interviews

Naar aanleiding van de enquête zijn beleidsmedewerkers van 25 gemeenten benaderd voor een aanvullend telefonisch interview. De selectie bestaat uit:

- 14 gemeenten en een stadsdeel met maatregelen of maatregelen in ontwikkeling
- 4 gemeenten die de enquête niet hebben ingevuld, maar naar verwachting wel maatregelen hebben
- 4 gemeenten zonder maatregelen
- 2 gemeenten die niet binnen de 54 vallen, maar vanwege een mogelijk specifieke problematiek zijn benaderd (bepaalde groep migranten, aanwezigheid asielzoekerscentrum).

De telefonische interviews hadden tot doel nader in te gaan op het beleid van de gemeente. Het ging met name om zaken die beter 'bevraagbaar' zijn in een persoonlijk gesprek, zoals de precieze uitwerking van het beleid en de achtergronden van gemaakte keuzes.

Onder de benaderde gemeenten bevonden zich drie regiogemeenten en een deelgemeente; de overige gemeenten waren alle centrumgemeente voor vrouwenopvang.

Casestudies

In vervolg op de enquête en interviews zijn 8 casestudies uitgevoerd. Hiervoor zijn acht gemeenten geselecteerd waar concrete en uiteenlopende ervaringen zijn opgedaan met een specifieke aanpak gericht op migranten. Dit verdiepende onderzoek heeft tot doel nader inzicht te geven in verklaringen voor opgetreden successen, valkuilen en leerervaringen.

¹ Hieronder vallen de 25 gemeenten van het Grote Stedenbeleid; de 17 gemeenten met meer dan 7% etnische minderheden op een totale bevolking van meer dan 60.000 en de 12 gemeenten met meer dan 7% etnische minderheden op een totale bevolking van meer dan 18.000 inwoners.

Voor de casestudies is beschikbaar documentatie van de gemeente bestudeerd en zijn betrokkenen binnen de gemeente en betrokken organisaties bij de uitvoering geïnterviewd.

De acht geselecteerde gemeenten zijn:

- Alkmaar
- Arnhem
- Den Haag
- Enschede
- Groningen
- Nijmegen
- Rotterdam
- Tilburg.

Van iedere case is een verslag gemaakt dat is teruggekoppeld aan de gemeente. De verslagen zijn in deel twee van de rapportage integraal opgenomen.

De uitkomsten van de verschillende onderzoeksfases zijn geanalyseerd en vastgelegd in deze rapportage.

1.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen. Deel I is te beschouwen als het hoofdrapport. Behalve uit hoofdstuk 1, bestaat het uit een hoofdstuk waarin in bredere zin wordt ingegaan op de rol van de gemeente binnen huiselijk geweld (hoofdstuk 2), een hoofdstuk waarin specifiek wordt ingegaan op het bereiken en betrekken van migranten (hoofdstuk 3) en tot slot een hoofdstuk waarin de belangrijkste bevindingen van de casestudies in concluderende zin zijn benoemd (hoofdstuk 4). Deel II bestaat uit de caseverslagen van de acht onderzochte gemeenten.

2 De aanpak van huiselijk geweld

In dit hoofdstuk beschrijven we de gemeentelijke aanpak van huiselijk geweld *in algemene zin*; pas in hoofdstuk 3 zullen we ingaan op het bereiken van migranten binnen deze aanpak in het bijzonder.

We beschrijven de bredere ontwikkelingen waarmee gemeenten wat betreft de aanpak van huiselijk geweld in de afgelopen jaren te maken hebben gehad. We gaan in op de rol van gemeenten in de aanpak huiselijk geweld, draagvlak voor de aanpak binnen de gemeente, beleidsmatige prioriteiten, en inhoudelijke sturingsmogelijkheden. Tot slot wordt stilgestaan bij de vraag in welke mate gemeenten zicht hebben op de effectiviteit van de aanpak.

2.1 Rol van gemeenten in de aanpak van huiselijk geweld

Gemeenten zijn al sinds 2002 belast met de beleidsregie voor de aanpak van huiselijk geweld. Zij zijn verantwoordelijk voor:¹

- het bewerkstelligen van communicatie en afstemming tussen gemeentelijke partners
- het bijeenbrengen van de betrokken partners om samenwerkingsafspraken te maken
- het uitvoeren van activiteiten die de samenwerkende partners overstijgen
- het bewaken van de voortgang
- het onderhouden van contact met bovengemeentelijke instellingen en het afstemmen met andere bestuurslagen
- het verstrekken van middelen om gemaakte afspraken en activiteiten te financieren
- het verstrekken van informatie.

Deze regierol is versterkt doordat in 2007 de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking is getreden. Binnen de Wmo is 'het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang' als een van de negen prestatievelden opgenomen.

Er zijn voor 35 hiertoe aangewezen centrumgemeenten voor vrouwenopvang specifieke uitkeringen vrijgemaakt, bedoeld voor voorzieningen op het gebied van vrouwenopvang, Steunpunten Huiselijk Geweld en activiteiten op het gebied van crisisinterventie, en hulp bij de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod. De centrumgemeenten worden geacht samen te werken met omliggende regiogemeenten in een regionale aanpak van huiselijk geweld. Iedere gemeente heeft echter een eigen verantwoordelijkheid voor gemeentelijk beleid op het terrein van huiselijk geweld.

De Wet tijdelijk huisverbod, ingevoerd per 2009, houdt in dat iemand die huiselijk geweld dreigt te plegen, tien dagen de eigen woning niet mag betreden en geen contact mag opnemen met de partner of kinderen. Alleen de burgemeester heeft de bevoegdheid huisverboden op te leggen. Het huisverbod dient niet alleen als afkoelingsperiode voor de betrokkenen, maar ook als mogelijkheid om de nodige hulpverlening te organiseren.

¹ *Aanpak huiselijk geweld*, VNG/SGBO 2003.

Een andere belangrijke ontwikkeling van de afgelopen jaren is de totstandkoming van Veiligheidshuizen. Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband tussen gemeente(n), politie, OM, reclassering en welzijnsorganisaties dat zich richt op het terugdringen van overlast en criminaliteit. In het Zuiden van het land bestaan dergelijke Veiligheidshuizen al langere tijd; de afgelopen jaren worden ze in toenemende mate ook in andere delen van het land opgezet. In zuidelijke regio's is, in een aantal gevallen, de aanpak van huiselijk geweld ondergebracht binnen een Veiligheidshuis. Ook in andere delen van het land zijn voorbereidingen of al verder gevorderde processen gaande om de aanpak van huiselijk geweld in een Veiligheidshuis onder te brengen.

2.2 Organisatie en draagvlak

Op welke wijze vullen gemeenten deze rol organisatorisch in? Welke afdelingen zijn erbij betrokken en hoe verloopt de samenwerking met andere gemeenten? Uit welke bronnen wordt de aanpak gefinancierd? En, *last but not least*: hoe groot is het draagvlak voor de aanpak van huiselijk geweld binnen de gemeenten?

Betrokken afdelingen

In de enquête is gevraagd welke afdelingen betrokken zijn bij het beleid rond huiselijk geweld. Het meest genoemd werden de afdeling Zorg en Welzijn (95% van de gemeenten) en de afdeling Veiligheid (eveneens 95%). In onderstaande tabel is de betrokkenheid van de verschillende afdelingen weergegeven.

Tabel 2.1 Gemeentelijke afdelingen betrokken bij beleid Huiselijk Geweld

Afdeling	N	%
Zorg en Welzijn/Maatschappelijke Opvang	39	95%
Veiligheid	39	95%
Juridische Zaken	15	37%
Sociale Zaken	5	12%
Onderwijs	3	7%
Diversiteit/Integratie/Burgerschap	3	7%
Jeugd	3	7%
Communicatie	1	2%
Totaal	41	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

Hoewel de betrokkenheid van de afdeling Veiligheid in de enquête hoog scoort, blijkt uit de aanvullende interviews dat de primaire verantwoordelijkheid meestal bij Zorg en Welzijn ligt (in een paar gevallen ligt dit bij Veiligheid) en dat de betrokkenheid van Veiligheid in veel gemeenten beperkt blijft tot incidenteel overleg betreffende tijdelijk huisverboden. Wel is de samenwerking tussen beide afdelingen in veel gemeenten versterkt door de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod.

In Amsterdam viel de aanpak tot twee jaar geleden onder het veiligheidsbeleid. Dit is overgegaan naar Zorg, opdat de focus in de aanpak meer zou komen te liggen op preventie en nazorg en minder op repressie. Als ongewenste consequentie hiervan werd opgemerkt dat hierdoor het strafrecht weer wat teveel uit beeld verdwenen is. Van een meer structurele

samenwerking tussen afdelingen, zo blijkt ook uit interviews met andere gemeenten, is vaak weinig sprake.

Verder valt de beperkte betrokkenheid van de afdeling waar integratie/diversiteit onder valt, op.¹ Uit de interviews blijkt dat de beleidsmedewerkers die huiselijk geweld in hun taakpakket hebben, veelal weinig of geen contact met deze afdeling hebben en doorgaans niet of nauwelijks weten wat hier speelt. In sommige gemeenten is dit contact er wel. Dit lijkt vaker het geval te zijn wanneer de afdeling die zich bezig houdt met integratie onder dezelfde directie valt als waar maatschappelijk opvang onder valt.

In de gemeente Rotterdam zijn in principe alle afdelingen betrokken bij de aanpak Huiselijk geweld. Aangezien de gemeente huiselijk geweld als een van de speerpunten van het gemeentelijk beleid heeft geformuleerd, worden alle afdelingen geacht aan te geven op welke wijze zij zich hiervoor in gaan zetten.

Samenwerking met andere gemeenten

Vrijwel alle gemeenten in de enquête gaven aan samen te werken met andere gemeenten in de aanpak van huiselijk geweld (zie onderstaande tabel).

Tabel 2.2 Werkt de gemeente samen met andere gemeenten?

	<i>N</i>	%
Ja	38	93%
Nee	3	7%
Weet niet/geen mening		
Totaal	41	100%

Meestal gaat het om samenwerking tussen een centrumgemeente voor vrouwenopvang en de omliggende regiogemeenten. Van de 41 gemeenten die voor de enquête benaderd zijn, was ruim de helft centrumgemeente voor vrouwenopvang.

Tabel 2.3 Is uw gemeente aangewezen als centrumgemeente vrouwenopvang?

	<i>N</i>	%
Ja	23	56%
Nee	18	44%
Weet niet/geen mening		
Totaal	41	100%

Vaak zijn de regiogemeenten volgend in het beleid van de centrumgemeenten. Er zijn echter ook voorbeelden waarin in regiogemeenten een andere problematiek speelt dan in de centrumgemeente. Soms leidt dit tot een intensieve samenwerking tussen de centrum- en betreffende regiogemeente; soms ook tot samenwerking tussen twee regiogemeenten die een zelfde soort problematiek kennen.

¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle gemeenten hiervoor een aparte afdeling hebben, en dat het onderwerp ook onder de noemer 'burgerschap', 'participatie' en 'emancipatie' kan vallen. Soms gaat het om een programma dat onder een bepaalde afdeling valt. Dit kan dan dezelfde afdeling zijn als waar ook huiselijk geweld onder valt, maar dit hoeft geenszins het geval te zijn.

Samenwerking hoeft overigens geenszins beperkt te blijven tot de centrumgemeente met bijbehorende regiogemeenten. Er zijn ook voorbeelden van samenwerking tussen verschillende centrumgemeenten, bijvoorbeeld omdat ze dicht bij elkaar gelegen zijn of omdat beide centrumgemeenten binnen één politieregio vallen en om deze reden veel met elkaar te maken hebben.

Financiering

De aanpak huiselijk geweld wordt grotendeels gefinancierd uit middelen van het Rijk en uit de gemeentelijke middelen voor maatschappelijke opvang. Daarnaast worden voor projecten allerhande subsidiepotjes aangesproken, waaronder middelen voor het Grote Stedenbeleid, Provincies, en diverse Fondsen.

Draagvlak

Van de gemeenten die de enquête invulden, heeft 90% huiselijk geweld als een apart beleidsthema benoemd (zie onderstaande tabel).

Tabel 2.4 Huiselijk geweld als apart beleidsthema genoemd

	<i>N</i>	%
Ja	37	90%
Nee	3	7%
Weet niet/geen mening	1	2%
Totaal	41	100%

Bijna alle geïnterviewde gemeenten geven aan dat het draagvlak voor de gemeentelijke aanpak huiselijk geweld, met name politiek/bestuurlijk, zeer groot is. Het ambtelijk draagvlak lijkt in de regel wat minder groot: een paar geïnterviewden vinden het ambtelijk draagvlak "redelijk" of "tegvallen". Uit de gesprekken blijkt het bestuurlijk draagvlak overigens, vooral in de wat kleinere gemeenten, veelal van vrij recente datum te zijn en direct samen te hangen met de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod. In de eerste plaats heeft de directe betrokkenheid van de burgemeester bij het opleggen van huisverboden het bestuurlijk draagvlak sterk doen toenemen. In de tweede plaats lieten de opgelegde huisverboden in veel gemeenten, waarbij in korte tijd de hulpverlening georganiseerd moet worden, de zwakke plekken in de hulpverlening en de samenwerking tussen instanties zien. Zij moesten in zekere zin weer een stap terug zetten door de al opgezette infrastructuur te verbeteren. In diverse gemeenten zijn sindsdien extra financiële middelen en fte's binnen het ambtelijk apparaat vrijgemaakt voor de aanpak van huiselijk geweld. In een aantal gemeenten heeft de burgemeester huiselijk geweld als een van de prioriteiten in het gemeentelijk beleid benoemd. Stuurgroepen Huiselijk Geweld worden nogal eens voorgezeten door een wethouder.

De meeste geïnterviewde Centrumgemeenten ervaren dat het draagvlak binnen Regiogemeenten aanzienlijk minder groot is, hoewel in het algemeen wel groeiende. Sommige centrumgemeenten zijn actief bezig dit draagvlak te vergroten.

In een aantal gemeenten heeft het toegenomen bestuurlijke draagvlak zich vertaald in het vrijmaken van extra capaciteit voor de aanpak. Bij bijna de helft van de gemeenten valt de aanpak huiselijk geweld echter binnen een breder takenpakket, waarbij het aandeel bestemd voor huiselijk geweld niet bekend is. Daar waar het wel bekend is, blijft de omvang van de capaciteit echter toch vrij beperkt. Bij tien gemeenten (24%) is dit meer dan een halve fte.

Tabel 2.5 Aantal Fte beschikbaar voor gehele aanpak huiselijk geweld

<i>Aantal Fte</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
0	1	2%
0,2 – 0,5	10	24%
0,6 – 1,0	10	24%
Weet niet	20	49%
Totaal	41	100%

2.3 Verschillenden fasen in de aanpak

Niet iedere gemeente is even ver in de aanpak van huiselijk geweld. Waar de ene gemeente zich nog aan het oriënteren is op haar regierol in de samenwerking tussen ketenpartners, is de samenwerking in andere gemeenten al jaren geleden van de grond gekomen en is men inmiddels toe aan de zoveelste verdiepingsslag in het beleid. Globaal kunnen we drie fasen onderscheiden.

- Fase 1: de keten smeden
- Fase 2: generiek beleid formuleren
- Fase 3: beleid toespitsen, aanscherpen en verdiepen.

Fase 1: de keten smeden

Bij huiselijk geweld zijn veel instanties betrokken (zie onderstaande tabel). Het gaat zowel om justitiële- als zorgpartners.

Tabel 2.6 Betrokkenheid instanties bij aanpak huiselijk geweld

<i>Instantie</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Politie	41	100%
(Advies en) Steunpunt Huiselijk Geweld ((A)SHG)	40	98%
Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW)	39	95%
Openbaar Ministerie (OM)	37	90%
Reclassering	37	90%
AMK	37	90%
Jeugdzorg/Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)	37	90%
Vrouwenopvang	36	88%
GGZ-instellingen	36	88%
Huisartsen	15	37%
Onderwijsinstellingen	12	29%
Migrantenorganisaties	11	27%
Ouderenorganisaties	10	24%
Kinderdagverblijven	5	12%
Anders ¹	8	20%
Totaal	41	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

¹ In de 'Anders, namelijk' categorie werden meerdere malen de thuiszorg, ziekenhuizen (vooral eerste hulp), en verslavingszorg genoemd. Daarnaast werd ook genoemd: slachtofferhulp, telefonische hulpdiensten, vrijwilligerssteunpunt, mantelzorgsteunpunt, daderhulpverlening, verloskundigen en sociaal raadsliden. Bij deze laatste groep gaat het echter vaak om samenwerking buiten convenanten om, op project- en incidentbasis.

De bekende partijen (politie, ASHG, AMW, OM, Reclassering, AMK, Jeugdzorg, Vrouwenopvang, en GGZ-instellingen) zijn in bijna alle gemeenten betrokken bij de samenwerking. Met huisartsen, onderwijsinstellingen, migrantenorganisaties, ouderenorganisaties en kinderdagverblijven wordt in de gemeentelijke aanpak veel minder vaak samengewerkt.

De gemeente heeft een belangrijke regierol in het samenbrengen van deze partners. In eerste instantie gebeurt dit op bestuurlijk niveau in een stuurgroep, veelal voorgezeten door een wethouder. Hier worden samenwerkingafspraken gemaakt tussen de partijen. Meestal worden deze afspraken vastgelegd in één of meerdere convenanten (zie onderstaande tabel)

Tabel 2.7 Zijn afspraken over samenwerking vastgelegd?

	<i>N</i>	%
Ja	22	54%
Met sommige wel, met andere niet	12	29%
Nee	5	12%
Weet niet	2	5%
Totaal	41	100%

Fase 2: generiek beleid formuleren

Wanneer de samenwerkingsstructuur enigszins staat en functioneert, komen gemeenten toe aan de tweede fase, waarin op hoofdlijnen inhoudelijk beleid wordt geformuleerd. De gemeente heeft hierin vaak de beleidsregie. Uit de telefonische interviews blijkt dat veel gemeenten in deze fase zitten.

In deze fase krijgt ook de samenwerkingsstructuur meer handen en voeten. Zo worden veelal casusoverleggen ingesteld die meestal worden gecoördineerd door het Steunpunt Huiselijk Geweld; soms door de GGD; soms ook door gemeente. Justitiële casusoverleggen huiselijk geweld worden vaak voorgezeten door het OM. Knelpunten die uit de casusoverleggen naar voren komen, worden opgepakt door de beleidsregisseur en, indien nodig, de stuurgroep. Een goed voorbeeld van zo'n knelpunt is de uitwisseling van gegevens.

Veel gemeenten die zich in deze fase bevinden gaan ervan uit dat huiselijk geweld zich in alle groepen en geledingen voordoet, en dat al deze groepen en geledingen met een generieke aanpak worden bereikt.

Fase 3: beleid toespitsen, aanscherpen en verdiepen

Nadat het generieke beleid een tijd ten uitvoer is gebracht, wordt duidelijk wat de werkwijze wel en niet oplevert. Er komen knelpunten naar voren uit de casusoverleggen of uit evaluaties. Dit leidt veelal tot een verdiepingsslag waarbij de kwaliteit en het bereik van de zorg tegen het licht wordt gehouden en worden verbeterd. Dit is meestal het moment dat bepaalde vormen van huiselijk geweld prioriteit, of bepaalde doelgroepen specifieke aandacht krijgen. Er worden thematische werkgroepen ingesteld, vaak van tijdelijke en soms van structurele aard, die zich over het oplossen van specifieke knelpunten buigen. Zo zijn er werkgroepen deskundigheidsbevordering, ouderenmishandeling, en ook werkgroepen huiselijk geweld en allochtonen. Er volgen dan vaak specifiek campagnes, maatregelen, projecten, trainingen etc.

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de prioriteiten die ten tijde van de enquête in de diverse aanpakken huiselijk geweld werden gesteld.

2.4 Beleidsmatige prioriteiten in de aanpak

Vormen van huiselijk geweld

Veel gemeenten hebben beleidsmatig bepaalde vormen van huiselijk geweld geprioriteerd. Partnergeweld en kindermishandeling worden het vaakst als prioriteit genoemd (beide genoemd door 73% van de gemeenten), gevolgd door ouderenmishandeling (door 66% genoemd). Iets minder dan de helft van de gemeenten noemt eengerelateerd geweld.

Tabel 2.8 Aandacht voor specifieke vormen van huiselijk geweld in het beleid

	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Percentage gemeenten</i>
Partnergeweld	30	73%
Kindermishandeling	30	73%
Ouderenmishandeling	27	66%
Eengerelateerd geweld	19	46%
Mensenhandel	10	24%
Vrouwelijke genitale verminking	6	15%
Geen	5	12%
Anders ¹	2	5%
Totaal	41	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

Doelgroepen

Specifieke doelgroepen worden bij 56% van de gemeenten onderscheiden. Analoog aan de prioritairere vormen van huiselijk geweld, gaat het meestal om kinderen en jongeren (door 20 van de 23 gemeenten met een doelgroepenbeleid genoemd), vrouwen en mannen (beide groepen door 16 gemeenten genoemd) en ouderen (15 gemeenten). Ook migranten worden vaak (door 16 gemeenten) als doelgroep gezien. Vluchtelingen worden door vijf gemeenten als doelgroep genoemd. Onderstaande tabel laat de verdeling zien.

Tabel 2.9 Doelgroepen bij gemeenten met een doelgroepenbeleid

<i>Doelgroep</i>	<i>Aantal gemeenten</i>
Kinderen en jongeren	20
Vrouwen	18
Mannen	16
Migranten	16
Ouderen	15
Vluchtelingen	5
Anders ²	2
Totaal	23

Meerdere antwoorden mogelijk

¹ Genoemd worden: loverboys en gedwongen prostitutie.

² Genoemd zijn: plegers, homoseksuelen en lesbiennes.

Focus

De aanpak van huiselijk geweld kan zich richten op voorlichting en preventie, signalering en melding, interventie en het tegengaan van recidive. In de verdiepende interviews valt op dat de meeste gemeenten de focus leggen op interventie en signalering/melding. Gezien de opmerking van veel gemeenten dat bij het opleggen van tijdelijk huisverboden de backoffice (de interventies door de verschillende partners) niet op orde bleek, is deze aandacht niet zo verwonderlijk. Vooral wanneer gemeenten iets verder zijn in de aanpak van huiselijk geweld (fase 3) verschuift de aandacht meer naar signalering en naar preventie en voorlichting.

2.5 Inhoudelijke sturing door de gemeente

Gemeenten hebben in hun regierol mogelijkheden het beleid en de uitvoering hiervan te sturen. De mate waarin gemeenten de aanpak inhoudelijk sturen, verschilt sterk per gemeente. Veel gemeenten die de regierol recentelijk hebben opgepakt, zijn aan enige inhoudelijke sturing nog niet toegekomen. Een aantal gemeenten heeft hierin al wel een bewuste keuze gemaakt: voor vrijwel geen sturing, voor een beperkte sturing, of juist voor veel inhoudelijke sturing. Sommige gemeenten zouden meer sturing willen geven, maar ervaren een gebrek aan mogelijkheden op dit terrein.

We kunnen de gemeenten globaal indelen in:

- gemeenten die vooral stimuleren en faciliteren
- gemeenten die beleidsmatige sturing geven
- gemeenten die niet alleen beleidsmatig, maar ook de uitvoering sturen

Stimuleren en faciliteren

Een aantal gemeenten ziet het niet als taak van de gemeente inhoudelijke sturing te geven aan de aanpak van huiselijk geweld, of is hieraan nog niet toegekomen. Hun rol is voornamelijk het stimuleren en faciliteren van samenwerking en afstemming tussen ketenpartners. De enige inhoudelijke 'sturing' die zij geven, is het agenderen van aandachtspunten op de diverse overleggen. Als de ketenpartners besluiten het punt niet op te pakken, beschouwen deze gemeenten hun rol als uitgespeeld.

Beleidsmatige sturing

De meeste gemeenten, vooral de gemeenten die zijn toegekomen aan het formuleren van beleid, proberen de aanpak op hoofdlijnen wel enigszins te sturen. Zo kunnen in een convenant passages worden opgenomen over bijvoorbeeld het bereiken van bepaalde doelgroepen.

Een andere belangrijke sturingsmogelijkheid is het stellen van randvoorwaarden of het maken van prestatieafspraken bij subsidiëring van organisaties of projecten. Zo hebben sommige gemeenten bij de financiering van Steunpunten Huiselijk Geweld prestatieafspraken gemaakt over het bereiken van migranten. Amsterdam neemt in de subsidiebeschikking met sommige welzijnsinstellingen en buurthuizen de aanstelling van een aandachtsfunctionaris huiselijk geweld op.

Prestatieafspraken en subsidievoorwaarden zijn meestal van globale aard, zoals de afspraak dat met voorlichting en preventieactiviteiten migranten moeten worden bereikt. Het is dan verder aan de uitvoeringsorganisaties om te bepalen op welke wijze hieraan handen en voeten wordt gegeven.

Beleidsmatige en uitvoerende sturing

In de meeste gevallen liggen de bestuurlijke en beleidsmatige regie bij de gemeente en wordt de uitvoeringsregie opgepakt door het ASHG (in ruim de helft van de gevallen). In iets minder dan eenderde van de gemeenten is (ook) de GGD betrokken bij de uitvoeringsregie, waarbij overigens moet worden opgemerkt dat het ASHG in sommige gemeenten is ondergebracht bij de GGD. Verrassend is dat ruim eenderde van de gemeenten aangeeft zelf ook actief bij de uitvoering te zijn betrokken. De aanvullende interviews nuanceren dit beeld echter. Diverse gemeenten lijken weinig onderscheid te maken tussen verschillende regieniveaus. Met enig doorvragen blijkt de uitvoering op casusniveau dan toch vaak gecoördineerd te worden door een uitvoeringsinstelling. Het AMK werd enkele malen als instantie genoemd die de uitvoeringsregie in handen had.

Tabel 2.10 Welke partij voert de uitvoeringsregie (meer antwoorden mogelijk)

	<i>N</i>	%
ASHG	21	51%
GGD	12	29%
Gemeente	16	39%
Anders, namelijk: Weet niet/geen mening	9	22%
Totaal aantal respondenten	41	100%

Een paar gemeenten heeft ervoor gekozen dicht op de uitvoering van de aanpak te zitten, zoals in Rotterdam. Ook in Hengelo is de gemeente sterk betrokken bij het volgen van de casussen. De gemeente ziet hierin als voordeel dat zij meer *feeling* krijgt met de praktijk. De relatie van de gemeente met de instellingen blijft niet louter een subsidierelatie, maar wordt meer inhoudelijk van aard.

Ten slotte is er een aantal gemeenten waar de uitvoeringsregie van de aanpak huiselijk geweld is ondergebracht in een (meestal regionaal opererend) Veiligheidshuis. Voorbeelden hiervan zijn vooral in het Zuiden van het land te vinden. Bij een paar andere gemeenten wordt over deze mogelijkheid nagedacht.

2.6 Monitoring en zicht op effectiviteit

Wat ondernemen gemeenten om de aanpak te monitoren en zicht te krijgen op de effecten ervan? Uit de interviews blijkt monitoring veelal nog in de kinderschoenen te staan. Gemeenten hebben hierdoor in het algemeen weinig tot geen zicht op de effectiviteit van de aanpak.

Eenzijds wordt dit geweten aan de recentelijke invoering van het beleid, waardoor effecten nog niet zichtbaar zijn. Anderzijds wordt gewezen op de beperkte beschikbaarheid en bruikbaarheid van gegevens over meldingen van huiselijk geweld (zoals bij de politie en de Steunpunten). Gemeenten maken vaak wel gebruik van gegevens uit de GGD-monitor of een aparte Monitor Huiselijk Geweld. De bruikbaarheid hiervan is volgens de gemeenten vaak echter beperkt: verschillende instanties registreren op verschillende wijzen, voor uiteenlopende doelen, en veel relevante gegevens (zoals etniciteit) mogen niet worden geregistreerd. Overigens registreert de politie sinds 2006 wel het geboorteland van verdachte, dader en/of slachtoffer, of dat van de (groot)ouders.

Wanneer de gegevens wel bruikbaar zijn, weten gemeenten niet altijd hoe ze deze moeten interpreteren. Zo vragen sommige gemeenten zich af welke interpretatie zij moeten geven aan een toegenomen aantal meldingen. Sommige gemeenten maken onderscheid in eerste meldingen en herhaalde meldingen en streven naar een toename van het aantal eerste meldingen en afname van het aantal herhaalde. Hoewel het aantal eerste meldingen in de deze gemeenten sterk toeneemt, blijkt het aantal herhaalde meldingen meestal niet af te nemen. Zij beschouwen hun beleid dan als deels succesvol, waarbij meer geïnvesteerd moet worden in het terugdringen van recidive.

Op projectniveau, met name bij voorlichting, wordt veelal gekeken naar het aantal bijeenkomsten en het bereik van deze bijeenkomsten: hoeveel mensen uit welke groepen hebben de bijeenkomsten bijgewoond? Hierover zijn veelal wel gegevens beschikbaar. Eén gemeenten peilt vóór en ná een voorlichtingsbijeenkomst of campagne hoe het staat met de kennis binnen de doelgroep.

Binnen de G-4 gaat binnenkort een evaluatie van proces en effecten van de aanpak huiselijk geweld van de afgelopen vier jaar van start. Het is daarnaast de bedoeling ook van nieuwe aanpakken op meer structurele wijze de effecten te gaan onderzoeken.

2.7 Conclusies

Wel draagvlak, maar faseverschillen

Het politieke en bestuurlijke draagvlak voor de aanpak huiselijk geweld is in veel centrumgemeenten sinds de invoering van de Wmo en de uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod sterk toegenomen. Er zijn wel duidelijke faseverschillen te onderscheiden. Veel gemeenten zijn nog druk bezig de ketensamenwerking op orde te krijgen en zijn nog niet of nauwelijks toegekomen aan beleidsmatige regie. Hiertussen zitten nogal wat gemeenten die dachten de ketensamenwerking op orde te hebben, maar waar de uitvoering van tijdelijk huisverboden de zwakke plekken in het systeem heeft bloot gelegd. Zij hebben als het ware weer een stap terug moeten zetten. Anderen zijn bezig generiek beleid te formuleren. Een beperkt aantal gemeenten richt zich op een verdiepingsslag in het beleid, waarbij prioriteit wordt gegeven aan bepaalde vormen van huiselijk geweld en specifieke doelgroepen.

Capaciteit is beperkt en vaak ingezet op verbetering van de hulpverlening

Binnen de meeste gemeenten beperkt de ambtelijke capaciteit voor de aanpak van huiselijk geweld zich van 0,2 tot 1 fte. Bij een kwart van de onderzochte gemeenten is de capaciteit meer dan een halve fte. Dit betekent dat de capaciteit doorgaans vrij beperkt is. Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen op dit terrein groot. Waarschijnlijk dankzij verrichte inspanningen is er in veel gemeenten sprake van een toename van het aantal meldingen. Deze meldingen moeten worden opgevolgd. Daarnaast leidt ook het opleggen van tijdelijke huisverboden tot veel werk dat in korte tijd moet worden verzet. Hierdoor is weinig capaciteit beschikbaar voor voorlichting en preventie, en voor het prioriteren van specifieke doelgroepen.

Uiteenlopende visies op rol gemeente

Inhoudelijke sturing is bij een aantal gemeenten beperkt tot het agenderen van aandachtspunten op overleggen. Andere gemeenten zien sturingsmogelijkheden in het maken van afspraken (van vrijblijvende afspraken in intentieverklaringen en convenanten tot bindende prestatieafspraken in subsidiebeschikkingen) en financieren van activiteiten. Enkele gemeenten zijn zelf sterk bij de uitvoering op casusniveau betrokken en kunnen vanuit hun inhoudelijke kennis en betrokkenheid beleidsmatige sturing geven.

Monitoring staat nog in de kinderschoenen

De monitoring van de aanpak staat in de meeste gemeenten nog in de kinderschoenen. Op overkoepelend niveau worden vaak wel gegevens bijgehouden over het aantal eerste en herhaalde meldingen van huiselijk geweld. De bruikbaarheid van deze gegevens lijkt voortsnog echter beperkt. Op projectniveau zijn vaak verslagen beschikbaar, maar deze geven vaak meer inzicht in de uitgevoerde activiteiten, dan in de resultaten en effecten hiervan.

3 Migranten bereiken en betrekken

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre migranten in beeld zijn bij de gemeentelijke aanpak van huiselijk geweld. Worden ze als specifieke doelgroep gezien? Hebben gemeenten maatregelen genomen om migranten beter te bereiken, en zo ja, welke? Zijn migranten betrokken bij de ontwikkeling en/of de uitvoering van het beleid? Ten slotte staat de vraag centraal welke rol of rollen de gemeente hierbij kan spelen.

3.1 Aandacht voor migranten in het landelijke plan van aanpak

In paragraaf 1.1 is kort ingegaan op de landelijke context waarbinnen de gemeentelijke aanpakken van huiselijk geweld zich afspeelen. Tussen 2002 en 2008 werd een interdepartementaal programma uitgevoerd waarin de nadruk lag op een verbetering van de infrastructuur van de aanpak van huiselijk geweld. In 2008 werd een vervolgplan vastgesteld met als centrale doelstelling "het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld door het bevorderen van een doorlopende aanpak – van preventie en signaleren tot interveniëren – die alle doelgroepen bereikt en effectief is."¹ In het document wordt gewezen op de onzichtbaarheid van huiselijk geweld bij onder meer migrantengroepen en wordt in dit kader aandacht gevraagd voor initiatieven van zelforganisaties of bewonersgroepen die op laagdrempelige wijze mensen helpen de weg naar de hulpverlening te vinden.

Migranten als speciale doelgroep in de aanpak van huiselijk geweld: in hoeverre worden migranten binnen de diverse gemeentelijke aanpakken als specifieke doelgroep beschouwd?

3.2 Migranten als doelgroep in de gemeentelijke aanpak

In hoofdstuk 2 (tabel 2.9) was te zien dat 16 gemeenten migranten als specifieke doelgroep in het beleid hebben opgenomen. Hiervan richt de helft zich daarbij ook op specifieke groepen. Het gaat in alle gevallen om Turken en bijna altijd om Marokkanen, gevolgd door Antillianen en, enkele malen genoemd, Surinaams Hindustanen. Ook Somaliërs worden redelijk vaak genoemd, evenals Pakistanen, Iraniërs en Irakezen. Gemeenten noemen nog een enkele keer een specifieke groep als Assyriërs (Hengelo) en Polen (Tilburg).

Tabel 3.1 Specifieke migranten- en vluchtelingengroepen in het beleid

	<i>N</i>	%
Turken	8	100%
Marokkanen	7	88%
Antillianen	4	50%
Surinamers	3	38%
Anders, namelijk:	6	75%
Weet niet/geen mening		
Totaal aantal respondenten	8	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

¹ Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 "De volgende fase", Den Haag augustus 2008, p.4.

Uit de interviews blijken migranten om verschillende redenen als doelgroep te worden beschouwd:

- vanwege een perceptie dat huiselijk geweld bij deze groepen relatief vaak voorkomt;
- vanwege het niet, of moeilijk kunnen bereiken van deze groepen.

Huiselijk geweld bij migranten: komt het relatief veel voor?

Een enkele gemeente geeft aan goed zicht te hebben op de mate waarin problemen rond huiselijk geweld voorkomen bij de betreffende groepen. De meeste gemeenten met specifieke migrantengroepen als doelgroep zeggen hier 'enig zicht' op te hebben. Zij hebben hier zelf onderzoek naar gedaan of krijgen op andere wijze indicaties van problemen (bijvoorbeeld via buurtwerkers en wijkteams). In sommige gemeenten zijn relatief veel meldingen uit allochtone kring, terwijl andere gemeenten dit juist heel weinig zien. In het laatste geval leven bij een aantal gemeenten desondanks vermoedens dat huiselijk geweld relatief vaak voorkomt bij migranten: zij verwijzen naar landelijk onderzoek en naar het sterke vermoeden dat sprake is van onderrapportage. Andere gemeenten zien het lage aantal vragen en meldingen van migranten juist als een indicatie dat het relatief weinig voorkomt bij deze groepen.

Zaanstad dient hier apart te worden vermeld. In deze gemeente is de gehele aanpak huiselijk geweld voortgekomen en gebaseerd op projecten huiselijk geweld bij migranten gedurende de afgelopen vijf jaar. Deze projecten werden opgezet naar aanleiding van een aantal ernstige gevallen van huiselijk geweld bij Turken in 2002 en de moord op een Turkse vrouw die in een vrouwenopvanghuis verbleef. Naar aanleiding van deze voorvallen hebben gemeente, professionele instellingen en migrantenorganisaties gezamenlijk een voorlichtingsproject ontwikkeld waarmee de gemeente in 2006 de Parel van Integratie won. Dit project werd uitgebouwd naar andere etnische groepen.

Migranten zijn moeilijk te bereiken in de aanpak van huiselijk geweld

Veel gemeenten zien migranten echter niet zozeer als aparte doelgroep vanwege een vermeend relatief veel voorkomen van huiselijk geweld, maar veeleer omdat deze groepen met een algemene aanpak niet worden bereikt. Deze gemeenten gaan ervan uit dat huiselijk geweld overal evenveel voorkomt, maar signaleren dat migranten in vergelijking tot autochtone burgers minder goed hun weg naar politie en hulpverlenende instanties weten te vinden. Sommige gemeenten geven aan dat dit te maken heeft met de te witte infrastructuur van de hulpverlening en de negatieve beeldvorming onder migranten van hulpverlening; andere gemeenten wijten het eerder aan specifieke omgevingsfactoren die een rol spelen bij huiselijk geweldproblematiek. De normen zijn anders en de sociale druk is groter je aan deze normen te conformeren. Scheiden is vaak taboe en de beeldvorming van het gezin is belangrijk. Het huidige hulpaanbod sluit hier niet altijd even goed bij aan. Ook kan sprake zijn van specifieke vormen van huiselijke geweld, zoals eengerelateerd geweld, die om een toegesneden aanpak vragen.

Ten slotte wijzen een paar gemeenten op specifieke barrières voor het invoeren van hulp, zoals de Nederlandse taal niet machtig zijn en geen verblijfsstatus hebben. Voor migranten zonder geldige verblijfsstatus zijn de interventiemogelijkheden bovendien beperkt. In deze gevallen wordt alleen wanneer van een acute crisissituatie sprake is, ingegrepen.

Redenen om migranten *niet* als doelgroep te beschouwen

Gemeenten die migranten niet als aparte doelgroep zien, gaan er in veel gevallen van uit dat het overal evenveel voorkomt. Hierbinnen zijn gemeenten die:

- het specifiek prioriteren van migranten onwenselijk, want stigmatiserend, vinden;
- gemeenten die andere doelgroepen belangrijker vinden (zoals kinderen, ouderen, ouders) en gezien de enorme toename van het aantal meldingen geen tijd hebben zich ook nog in migranten te verdiepen;
- gemeenten die nog in fase 1 of 2 van de aanpak zitten (zie hoofdstuk 2) en nog geen inzicht hebben in de vraag of zij met de aanpak iedereen voldoende bereiken.

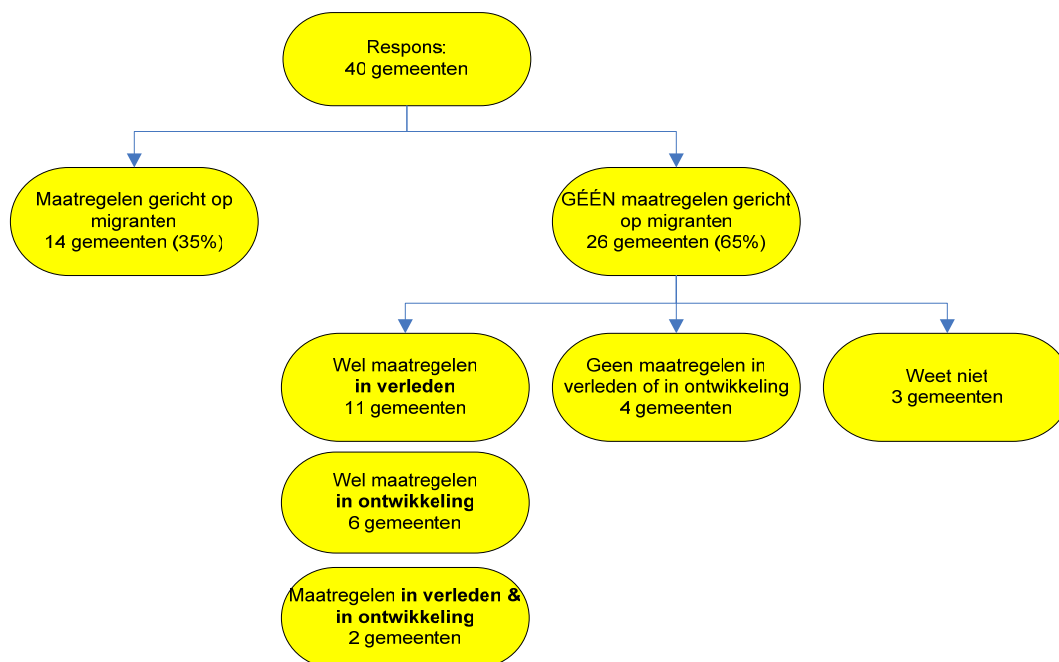
Ten slotte hanteren sommige gemeenten een wijkgerichte aanpak. Zij richten zich in de aanpak van huiselijk geweld specifiek op achterstandswijken waar sprake is van een relatief groot aantal meldingen, of waarvan vermoedt wordt dat sprake is van onderrapportage. In het laatste geval wordt ervan uitgegaan dat huiselijk geweld relatief veel voorkomt bij gezinnen waar sprake is van een cumulatie van problemen als werkloosheid, schulden en verslaving. Het kan gaan om allerlei verschillende maatregelen, variërend van voorlichting of voorstellingen in wijkcentra, hulpverlening *in* de wijk en huisbezoek (*outreach*), tot het opleiden en coachen van wijkbewoners tot vertrouwenspersonen en/of bemiddelaars. Aangezien migranten in deze wijken sterk vertegenwoordigd zijn, vormen zij indirect toch een doelgroep.

3.3 Gemeenten met en zonder maatregelen

Hoewel migranten niet altijd als aparte doelgroep worden benoemd in het beleid, kunnen er wel maatregelen zijn genomen om deze groep te bereiken. Onderstaand figuur geeft weer in hoeverre gemeenten in de enquête zeggen maatregelen te hebben genomen gericht op migranten. Van 40 gemeenten¹ heeft 35% maatregelen gericht op migranten. Opvallend is dat van de gemeenten die op het moment van de enquête geen maatregelen hadden, de meeste in het verleden wel maatregelen hadden en/of deze nu in ontwikkeling hebben. In de meeste gemeenten is op uitvoeringsniveau dus wel degelijk aandacht voor het bereiken van migranten.

¹ Eén gemeente kon deze vragen niet beantwoorden.

Figuur 3.1 Gemeenten met maatregelen gericht op migranten



Aan de gemeenten die op het moment van de enquête geen maatregelen gericht op migranten hadden, is gevraagd wat hiervoor de redenen zijn. Meestal vindt men migranten geen prioriteit (zie Tabel 3.2). Maar zoals hierboven al opgemerkt, kan ‘geen prioriteit’ ook betekenen dat het op dit moment geen prioriteit heeft of tot dit moment geen prioriteit heeft gehad. Veel gemeenten zonder maatregelen hadden deze immers wel in het verleden en/of hebben deze in ontwikkeling.

Tabel 3.2 Redenen om geen maatregelen te hebben

	<i>N</i>
Geen prioriteit	11
Onvoldoende inzicht in mogelijke maatregelen	5
De aanpak is nog in ontwikkeling	4
Geen financiële middelen	4
Valt niet binnen het beleidsterrein (hoort bij diversiteit & integratie)	3
Door invoering Wet Tijdelijk Huisverbod geen aandacht voor	2
Gebrek aan partners binnen migrantengroepen	2
Weet niet	3
Totaal	26

Ook uit de telefonische interviews blijkt dat gemeenten zonder maatregelen op dit moment andere prioriteiten leggen, bijvoorbeeld bij de samenwerking tussen ketenpartners, de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod, het opvolgen van de vele meldingen, of andere doelgroepen zoals kinderen, ouderen en ouders. Prioriteiten worden vaak jaarlijks opnieuw bepaald: het ene jaar kunnen migranten als prioriteit worden aangemerkt; het andere jaar jongeren. Ook zijn er gemeenten die op dit moment bezig zijn een aanpak voor eengerelateerd geweld te ontwikkelen en de ervaringen hiermee willen gebruiken bij de aanpak van huiselijk geweld.

Vaak gaat het om activiteiten die worden uitgevoerd binnen het landelijke meerjarenkaderprogramma "Aan de goede kant van de eer" en de landelijke lokale preventieaanpak. Het gaat hierbij om pilots in gemeenten waarbij lokale ketenpartners en migrantenorganisaties een samenwerkingsstructuur opzetten voor de aanpak van eergerelateerd geweld.

Overigens valt in de telefonische interviews ook op dat veel gemeenten weinig zicht hebben op de activiteiten die de uitvoeringsorganisaties ontplooiën. Het is daarom goed mogelijk dat in een aantal gemeenten maatregelen zijn genomen waarvan de gemeentelijke beleidsmedewerker verantwoordelijk voor huiselijk geweld niet op de hoogte is. Beleidsmedewerkers die wel op de hoogte zijn van genomen maatregelen, kunnen vaak weinig zeggen over de inhoud en het succes ervan.

3.4 Maatregelen om migranten beter te bereiken

In de enquête is gevraagd welke maatregelen zijn genomen gericht op migranten. Het valt op dat verreweg het grootste deel van de gemeenten met maatregelen zich richten op overleg en voorlichtingsbijeenkomsten. In mindere mate zijn deskundigheidsbevordering, bevordering van weerbaarheid en het opleiden van voorlichters genoemd. In de categorie "anders" zijn uiteenlopende zaken genoemd. Enkele gemeenten geven aan bezig te zijn met professionalisering van migrantenorganisaties of met het opzetten van een platform van migrantenorganisaties.

Tabel 3.3 Maatregelen om migranten te bereiken

	<i>N</i>
Overleg met vertegenwoordigers van migranten / vluchtelingen	13
Voorlichtingsbijeenkomsten voor migranten / vluchtelingen	11
Opleiden migranten/vluchtelingenvoorlichters	6
Opstellen voorlichtingsmateriaal voor migranten / vluchtelingen	4
Bevorderen weerbaarheidstrainingen voor migranten / vluchtelingen	7
Deskundigheidsbevordering van hulpverleners in omgaan met diversiteit	8
Anders	7
Totaal aantal respondenten	14

Meerdere antwoorden mogelijk

Verhoging van de meldingsbereidheid is voor alle gemeenten met maatregelen één van de doelstellingen van de maatregelen. Ook verhoging van kennis en verbetering van hulpverlening worden vaak genoemd.

Tabel 3.4 Doel maatregelen

	<i>N</i>	%
Verhogen meldingsbereidheid	14	100%
Verhogen kennis	12	86%
Verbeteren hulpverlening	10	71%
Aanleren vaardigheden (bijv. weerbaarheid)	9	64%
Creëren draagvlak	8	57%
Stimuleren participatie	5	36%
Anders	3	21%
Totaal aantal respondenten	14	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

In de telefonische interviews is nader ingegaan op de genoemde maatregelen, en kwamen niet eerder genoemde maatregelen aan de orde. Bijlage 1 bevat een overzicht van hetgeen aan de orde is gekomen. In de volgende paragrafen gaan we kort in op de verschillende type maatregelen, de focus hierbinnen, en de mate waarin en wijze waarop migranten bij de ontwikkeling en of uitvoering van de maatregelen betrokken zijn.

Type maatregelen en focus van de maatregelen

Zoals gezegd, zijn naast de eerdere genoemde maatregelen (enquête) nog andere maatregelen genoemd. Zo werd een aantal maal voorlichting aan andere beroepsgroepen dan de direct betrokkenen bij huiselijk geweld genoemd, zoals huisartsen, leidsters op kinderdagverblijven etc. Ook werden verschillende alternatieve interventiemethodieken genoemd. Ten slotte was niet alleen aandacht voor deskundigheidsbevordering van hulpverleners in het huiselijk geweldcircuit, maar ook voor 'verkleuring' binnen de organisaties. Op basis van deze toevoegingen maken we een indeling in vijf type maatregelen:

1. *voorlichting aan de doelgroep*, omvat:
 - voorlichtingsbijeenkomsten op locatie (bv. moeder- en kindcentra, kerken, moskeeën, scholen)
 - huiskamerbijeenkomsten
 - gebruik van discussietechnieken, zoals dialoogtechnieken en *appreciative enquiry*
 - opleiden en inzet van migranten als voorlichters
 - gebruik van voorlichtingsmateriaal (theater, radio, films, folders in eigen taal)
2. *vaardigheids- en weerbaarheidstrainingen* onder risicogroepen
3. *verhogen signalering en melding onder beroepskrachten*, omvat:
 - voorlichting aan beroepsgroepen (huisartsen, jongerenwerkers, docenten etc.)
 - onderschrijven meldcode huiselijk geweld
4. *deskundiger maken van de hulpverlening*, omvat:
 - deskundigheidsbevordering gericht op het omgaan met diversiteit
 - het aannemen van personeel met verschillende achtergronden
5. *aangepaste interventiemethodieken*, omvat diverse *outreach* activiteiten, zoals:
 - spreekuren voor migranten op locatie
 - opleiden/coachen en inzetten van vertrouwenspersonen/bemiddelaars uit de wijken
 - eigen kracht conferenties

Onderstaande tabel laat zien wat de verschillende type maatregelen beogen te bereiken: voorlichting & preventie, verhoging signalering & melding, verbetering van interventie, en/of het tegengaan van recidive. De meeste maatregelen hebben voorlichting & preventie, en signalering & melding tot doel.

Tabel 3.5 Doel van de verschillende type maatregelen

Type maatregel	Doel	Voorlichting & preventie	Verhogen signalering & melding	Verbeteren interventie	Tegengaan recidive
Voorlichting aan doelgroep		++	++		
Vaardigheids/weerbaarheidstrainingen		++	+		
Verhoging signalering & melding		+	++		
Deskundiger maken van de hulpverlening		+	+	++	+
Aangepaste interventiemethodieken		+	++	++	++

Als we kijken naar welke type maatregelen gemeenten het vaakst nemen om migranten beter te bereiken, valt op dat het meestal gaat om voorlichting aan de doelgroep. Het verbeteren, of aanpassen, van de hulpverlening zelf gebeurt veel minder vaak. De meeste gemeenten gaan ervan uit dat de knelpunten niet zozeer liggen in het hulpaanbod, maar veeleer in de taboesfeer waarin het onderwerp zich binnen sommige groepen bevindt, het kenbaar maken van de vormen van hulp die er zijn en de wijze waarop hier toegang toe kan worden verkregen. Ook de beeldvorming over het hulpverleningscircuit wordt als belangrijk knelpunt gezien. Een paar gemeenten zijn echter wel van mening dat ook het hulpaanbod zelf te weinig aansluit op de specifieke problematiek van migranten. Oplossingen hiervoor worden enerzijds gezocht in deskundigere hulpverlening (door deskundigheidsbevordering op het terrein van interculturaliteit en door een 'verkleuring' van het hulpverleningspersoneel) en anderzijds in aangepaste interventiemethodieken. Dit laatste betreft veelal wijkgerichte *out-reach* activiteiten waarbij hulpverleners de wijken ingaan en bewoners uit de wijk worden opgeleid en ingezet als vertrouwenspersonen en bemiddelaars (tussen betrokken partijen in een geweldssituatie en tussen betrokken partijen en professionele instanties).

Betrokkenheid van migranten(organisaties)

In de enquête is de gemeenten met maatregelen gevraagd of zij migranten betrekken bij de ontwikkeling van het beleid en bij de uitvoering van de maatregelen. Onderstaande tabel laat zien dat betrokkenheid bij uitvoering vaker voorkomt dan bij het beleid. Het meest opvallende is echter dat ongeveer een derde van de gemeenten geen antwoord kan geven op deze vragen.

Tabel 3.6 Betrokkenheid migranten bij uitvoering en bij beleid aanpak

<i>Betrokkenheid</i>	<i>bij uitvoering</i>	<i>bij beleid</i>
Ja	10	7
Nee	1	3
Weet niet	4	5
Totaal	15	15

In de aanvullende interviews is doorgevraagd naar de wijzen waarop migranten worden betrokken en de ervaringen hiermee. Migrantengroepen kunnen op verschillende wijzen en in verschillende mate worden betrokken.

■ *Betrokkenheid bij de ontwikkeling van de aanpak*

Hoewel in diverse gemeenten een werkgroep 'Huiselijk geweld en allochtonen' is opgericht, zijn in deze werkgroepen lang niet altijd migranten vertegenwoordigd. In een enkel geval is niet gekozen voor een werkgroep 'huiselijk geweld en allochtonen', maar voor verschillende thematische werkgroepen waar migrantenorganisaties in vertegenwoordigd zijn.

Een aantal gemeenten ziet geen heil in het betrekken van migrantenorganisaties bij de aanpak. Professionele instellingen moeten immers bepaalde doelen halen en afspraken nakomen; dergelijke eisen kunnen aan vrijwilligersorganisaties niet worden gesteld. Een andere reden migrantenorganisaties niet bij de aanpak te betrekken is dat ook andere doelgroepen in dat geval bij de aanpak betrokken zouden moeten worden: waarom wel migrantenorganisaties betrekken en geen ouderenorganisaties?

■ *Betrokkenheid als adviseur*

Diverse gemeenten beschikken over een adviesraad allochtonen die het college en de raad gevraagd en ongevraagd adviseert. De adviesraden worden doorgaans ambtelijk ondersteund door de gemeente. Huiselijk- en eergerelateerd geweld staat in sommige gemeenten op de agenda van de adviesraad. Migranten kunnen ook zitting hebben in de Wmo-participatieraad.

■ *Betrokkenheid als voorlichter aan professionele instellingen*

Landelijke koepels en federaties van migranten worden ingezet om trainingen te verzorgen aan professionele instellingen over de achtergronden van verschillende migrantengroepen. Op lokaal niveau wordt eveneens informatie en achtergrondkennis gevraagd aan vertegenwoordigers van migrantengroepen. Het kan gaan om de achtergronden van een bepaalde migrantengroep, maar ook om situaties in een bepaalde wijk. Gemeenten geven nadrukkelijk aan migranten *niet* te betrekken bij specifieke casussen, omdat ze niet neutraal zijn of door betrokkenen niet als neutraal worden gezien.

■ *Betrokkenheid als sleutelfiguur*

Bij deze vorm van betrokkenheid wordt een vertegenwoordiger van een bepaalde migrantengroep ingezet om toegang te krijgen tot een bepaalde gemeenschap. Veel gemeenten werken met sleutelfiguren en zijn hier zeer positief over. Andere gemeenten hebben geprobeerd om via sleutelfiguren contact te krijgen, maar zijn hierin niet geslaagd.

Uit de interviews komt een beeld van sleutelfiguren naar voren als veelal maatschappelijk geslaagde migranten, soms politiek bewust en lid van een politieke partij. Ze hebben enerzijds goede contacten met de gemeente (ze hebben vaak zitting in een gemeentelijke adviesraad) en anderzijds hebben zij het vertrouwen binnen de eigen gemeenschap. Sleutelfiguren staan vaak aan de basis van contact van hulporganisaties met moskeeën en imams. Als probleem wordt wel vaak genoemd dat deze sleutelfiguren overvraagd kunnen worden en dat hun binding met de achterban niet altijd even groot is.

Bestuurders van lokale zelforganisaties kunnen ook als sleutelfiguur fungeren, maar het contact met hen leggen en onderhouden blijkt veel lastiger. Zij hebben minder of geen binding met professionele instanties. Daarbij komt dat de doorstroming bij zelforganisaties groot kan zijn, waardoor met het wegvallen van een zorgvuldig opgebouwd contact opeens het contact met de hele doelgroep verdwijnt. Enkele gemeenten benadrukken daarom het belang van een breed netwerk van contacten in plaats van alleen in te zetten op één sleutelfiguur. Eén gemeente is bezig met het ontwikkelen van methoden die gebruikt kunnen worden om netwerken te onderhouden en nieuwe netwerken op te zetten als andere vervallen. Enkele andere gemeenten in Noord-Holland financieren mede een platform voor sleutelfiguren van zelforganisaties over huiselijke vrede, een project dat begeleid wordt door het ACB-Kenniscentrum.

Een ander probleem bij het benaderen van sleutelfiguren is de vraag welke groep(en) deze vertegenwoordigen. Migrantengroepen vormen lang niet altijd één geheel en kunnen elkaar het recht betwisten om een groep te vertegenwoordigen. Gemeenten geven aan dat het soms lastig is duidelijkheid te krijgen over de verschillende groepen en hun onderlinge relaties, en de vraag welke personen als sleutelfiguren kunnen functioneren.

■ *Betrokkenheid als vrijwilliger in de uitvoering*

Migranten worden eveneens ingezet als vrijwilliger in de uitvoering, bijvoorbeeld om folders in de eigen gemeenschap te verspreiden, voorlichting te geven en groepsgesprekken te leiden (soms door migranten die zelf slachtoffer zijn geweest) en als vertrouwenspersoon/intermediair in de wijk te fungeren.

Voorlichters en vertrouwenspersonen worden hiertoe opgeleid en gecoached. Gemeenten hebben hierbij ervaren dat enige professionaliteit, kennis en ervaring met voorlichting geven belangrijk zijn: niet iedereen is geschikt voor deze taken.

Vertrouwenspersonen en bemiddelaars ontvangen naast een opleiding, geregeld bijscholing en worden gedurende de uitvoering van hun taken gecoached. Er is een handboek voor het opleiden en coachen van vertrouwenspersonen opgesteld.

3.5 De rol van gemeenten

In paragraaf 2.6 is ingegaan op de mate waarin gemeenten inhoudelijke sturing geven aan het beleid. Hieruit bleek al dat veel gemeenten nog niet aan deze vraag zijn toegekomen, en dat gemeenten waarvoor dit wel geldt, de mogelijkheden hiertoe veelal als beperkt ervaren.

In de enquête is de gemeenten met maatregelen gevraagd of zij samenwerkingspartners stimuleren activiteiten te ontwikkelen gericht op het bereiken van migranten. De meeste gemeenten met maatregelen stimuleren partners dergelijke activiteiten te ontplooiën. Opvallend is dat drie gemeenten hier geen beeld van hebben.

Tabel 3.7 Stimuleert de gemeente de samenwerkingspartners om activiteiten te ontplooiën?

	<i>N</i>
Ja	10
Nee	2
weet niet/geen mening	3
Totaal	15

Stimuleren door afspraken en financiering

Gemeenten die samenwerkingspartners stimuleren, doen dit vaak door een combinatie van het maken van afspraken over het bereiken van migranten en financiering van uit te voeren activiteiten.

Tabel 3.8 Op welke wijze stimuleert de gemeente samenwerkingspartners?

	<i>N</i>
Het maken van afspraken over bereik	6
Het financieren van activiteiten	7
Anders	3
weet niet/geen mening	1
Totaal aantal respondenten	10

De wijze waarop afspraken worden gemaakt over het bereiken van migrantengroepen, varieert sterk in mate van vrijblijvendheid. In sommige gemeenten beperken deze afspraken zich tot het agenderen van het onderwerp in een stuurgroep of begeleidingsgroep en is het aan de samenwerkingspartners het onderwerp al dan niet op te pakken. Deze gemeenten zien voor zichzelf vooral een stimulerende, en soms ook adviserende rol. Veelal worden afspraken vastgelegd, soms in een intentieverklaring, soms in een convenant, soms ook in de vorm van prestatiecriteria in een subsidiebeschikking.

Mate waarin de maatregelen structureel zijn ingebed

In de enquête is aan gemeenten met maatregelen gevraagd in hoeverre deze maatregelen structureel onderdeel uitmaken van het beleid, of losse projecten betreffen met een beperkte doorlooptijd. Onderstaande tabel laat zien dat de maatregelen meestal deels structureel onderdeel van het beleid zijn, en deels projectmatig.

Tabel 3.9 Mate van structurele inbedding van de maatregelen

	<i>n</i>
Structureel onderdeel van het beleid	1
Projectmatige aanpak	3
Deels structureel, deels projectmatig	9
Anders	1
Totaal	14

Tegelijkertijd gaven zeven van de 14 gemeenten wel aan specifieke middelen te hebben gereserveerd voor het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld. De precieze omvang van deze financiële middelen bleek echter niet goed bekend.

In Figuur 3.1 was te zien dat veel gemeenten die op dit moment geen maatregelen hebben om migranten te bereiken, dergelijke maatregelen in het verleden wel hadden, of maatregelen in ontwikkeling hebben. Het laat goed het projectmatige karakter van veel activiteiten zien. Uit de interviews blijkt dat de meeste maatregelen projectmatig beginnen. Na afloop van de subsidie wordt de maatregel ofwel beëindigd of worden andere financieringsbronnen gezocht om het project voort te kunnen zetten. Vaak lukt dit (soms lukt het zelfs om hiervoor structurele financiering te vinden), maar dit is lang niet altijd het geval.

De maatregelen worden veelal uit allerlei potjes gefinancierd. Soms wordt één activiteit uit verschillende bronnen betaald. Voor een deel komt de financiering uit de reguliere middelen voor vrouwenopvang; voor een deel uit andere gemeentelijke of provinciale middelen, soms worden activiteiten gefinancierd uit rijksmiddelen, zoals het ministerie van SZW (stimuleringsregeling emancipatie allochtone vrouwen), het ministerie van VWS (financiering weerbaarheidstrainingen in het kader van “beschermd en weerbaar”). Verder wordt het Oranje-fonds vaak genoemd.

De gemeente als intermediair

Eén gemeente zag de gemeentelijke stimuleringsmogelijkheden, naast het maken van afspraken en financiering van activiteiten, vooral in het creëren van overzicht. Door de verscheidenheid aan groepen, organisaties, mogelijkheden en datgene wat er leeft in het veld goed in beeld te brengen, is het voor de samenwerkingspartners makkelijker de aanpak op een meer integrale wijze vorm te geven.

In feite gaat het hier om het bijeenbrengen van professionele instellingen en zelforganisaties van migranten; een rol waarin ook een aantal andere gemeenten zichzelf kon herkennen. Uit de interviews blijkt dat een aantal gemeenten uitstekende contacten heeft met redelijk goed georganiseerde zelforganisaties, terwijl andere gemeenten grote problemen ervaren bij het leggen van dergelijke contact.

De interviews laten zien dat dit verschil enerzijds te maken heeft met de mate van professionaliteit van de organisatie: niet alle groepen zijn even goed georganiseerd. De ene groep kan volstrekt anders georganiseerd zijn dan de andere. Contact leggen met zelforganisaties die nog weinig of niet hebben samengewerkt met professionele instellingen blijkt dan een langdurig proces waarbij flink geïnvesteerd moet worden in het creëren van vertrouwen. Geïnterviewden geven aan dat dit veelvuldig contact vergt, waarvoor ambtenaren bereid moeten zijn zich ook in de avond- en weekenduren in te zetten. Gemeente en migranten moeten kennis en inzicht krijgen in elkaars werkveld, rollen en taken, en ook in elkaars behoeften. Afspraken volgen dan in een later stadium. Een aantal gemeenten benadrukt het belang van gelijkwaardig partnerschap, iets wat in alles uitgedragen en ook waargemaakt moet worden in concrete zaken. Dat betekent goed luisteren naar wat de behoeften zijn en hier middelen voor vrijmaken of een locatie beschikbaar stellen. Ook flexibiliteit vindt men van belang, evenals voorzichtigheid in de benadering: val niet met de deur in huis over huiselijk geweld, maar zoek aanknopingspunten op neutraler terrein, zoals het aanbieden van opvoedingsondersteuning.

Het verschil in contact met zelforganisaties per gemeente lijkt daarom niet alleen te maken te hebben met de professionaliteit van de zelforganisaties, maar ook met de investeringen in de relaties door de gemeente. In de interviews valt op dat gemeenten waar de beleidsmedewerkers huiselijk geweld een goed contact hebben met de afdeling integratie vaak meer en betere contacten hebben met migrantengroepen dan gemeenten waar dit contact er niet, of veel minder, is. Opvallend veel gemeenten hebben geen, of vrijwel geen contact met deze afdeling. De gemeentelijke afdeling die zich met integratie bezig houdt (soms afdeling diversiteit, burgerschap of diversiteit genoemd), heeft vaak een netwerk aan contacten met migrantengroepen. Deze contacten hebben veelal al een lange geschiedenis, soms vanwege een subsidierelatie met de gemeente.

Gemeenten die ten behoeve van het thema huiselijk en eengerelateerd geweld contact met organisaties zoeken waar op andere terreinen niet eerder contact is geweest, lijken vaker bot te vangen. Huiselijk geweld is een moeilijk thema, en lijkt niet de beste ingang voor het creëren van een vertrouwensrelatie.

Enkele gemeenten zien een specifieke rol weggelegd voor de gemeente in het bijeenbrengen van zelforganisaties en professionele instanties. Zij zijn van mening dat niet alleen professionalisering bij de zelforganisaties nodig is, maar ook dat professionele instellingen ondersteuning nodig hebben in de omgang met zelforganisaties. De gemeente kan hierbij als intermediair fungeren.

3.6 Monitoring en zicht op de effecten

Slechts vijf gemeenten gaven in de enquête aan enig zicht te hebben op de resultaten van de gemeentelijke aanpak. Eén gemeente deed hier onderzoek naar. Vier gemeenten hadden hier inzicht in door middel van periodieke verslaglegging door betrokken partijen, en drie gemeenten door overleg met de partijen. Eén gemeente beoordeelde de aanpak als succesvol, de andere vijf gemeenten als redelijk succesvol. Gezien de beperkte monitoring en evaluatie die aan deze oordelen ten grondslag lijken te liggen, concluderen we dat het hier om onvolledig en subjectief inzicht gaat.

De aanvullende interviews laten echter zien dat het inzicht van de gemeenten toch vrij beperkt is. Eén gemeente peilde de kennis over de hulpverlening binnen bepaalde doelgroepen voor en na afloop van een voorlichtingscampagne. De kennis bleek duidelijk toegenomen.

3.7 Conclusie

1. Gemeenten zijn veelal zoekende naar wenselijkheid specifiek beleid

Gemeenten zijn vaak nog zoekende of het wenselijk is specifiek doelgroepenbeleid voor migranten te formuleren. Hiervoor zijn zowel inhoudelijke als meer praktische verklaringen te geven. Uiteenlopende praktische verklaringen zijn:

- Gemeenten zijn nog druk doende het generieke beleid voor huiselijk geweld en de hulpverlening te stroomlijnen. Het geven van aandacht aan specifieke doelgroepen is een (mogelijke) volgende stap.
- Er is wel aandacht voor doelgroepen, maar niet voor alle doelgroepen tegelijk. Hiervoor is de capaciteit te beperkt. Prioriteiten worden bijvoorbeeld eerst gelegd bij ouderen of kinderen. Migrantengroepen kunnen een volgende doelgroep zijn.
- Er is aandacht geweest voor migrantengroepen, maar dit was tijdelijk. Zeker indien snelle resultaten uitblijven, vervalt de aandacht weer.
- Het is onduidelijk wie binnen de gemeente dit thema moet oppakken. Het thema valt tussen integratie, emancipatie, wijken en huiselijk geweld in.

De belangrijkste inhoudelijke verklaring is dat doelgroepenbeleid in algemene zin niet past binnen het beleid van een gemeente. Ook voor huiselijk geweld wordt dan geen uitzondering gemaakt. Wel kan er dan sprake zijn van een wijkgerichte aanpak voor achterstandswijken. In wijken waar veel migranten wonen kan dan aandacht uitgaan naar huiselijk geweld. Dit is echter minder zichtbaar.

2. Geen beleid wil niet zeggen dat initiatieven gericht op migranten ontbreken

Zoals ook uit het bovenstaande blijkt, wil het ontbreken van specifiek beleid voor migranten niet zeggen dat er geen activiteiten plaatsvinden. Enerzijds kan dit zijn omdat vanuit de wijk gerichte aanpak wel activiteiten worden uitgevoerd. Anderzijds kunnen ook acties vanuit andere partijen dan de gemeente worden geïnitieerd. De gemeente speelt hierbij dan bijvoorbeeld alleen een rol door projecten te financieren.

3. Gemeenten zijn zoekende naar wijze van bereiken migranten

De belangrijkste rol van de gemeenten bij het stimuleren van maatregelen voor migranten, is doorgaans gelegen in het agenderen van aandachtspunten op overleggen, het financieren van activiteiten en het maken van afspraken (vrijblijvend of randvoorwaardelijke) over bijvoorbeeld het bereiken van allochtonen. De concrete invulling van dergelijke afspraken

wordt in de regel overgelaten aan de uitvoeringsinstellingen. De meeste maatregelen worden projectmatig of deels projectmatig en deels structureel gefinancierd. Het zicht op de effecten van de maatregelen is zeer beperkt.

Veel tijdelijke projecten dus, terwijl er tegelijkertijd veel signalen zijn dat het bereiken van migranten een zoekproces van de lange adem is, waarbij geleerd moet kunnen worden van opgedane ervaringen. Diverse gemeenten hebben aangegeven daarom de hoop te hebben gevestigd op activiteiten in het kader van eerdergerelateerd geweld die bijvoorbeeld voortvloeien uit deelname aan het kaderprogramma 'Aan de goede kant van de eer.' Zij hopen dat deze ervaringen aanknopingspunten zullen bieden voor het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld.

4. Maatregelen vooral gericht op voorlichting

In de enquête onder gemeentelijke beleidsmedewerkers huiselijk geweld en de aanvullende interviews worden verschillende maatregelen genoemd die worden genomen om migranten beter te bereiken. Deze maatregelen zijn globaal in te delen in vijf groepen maatregelen:

- 1 voorlichting aan de doelgroep
- 2 vaardigheid- en weerbaarheidstrainingen
- 3 verhoging van signalering en melding
- 4 deskundiger maken van de hulpverlening
- 5 aangepaste interventiemethodieken.

In praktijk zijn de maatregelen overwegend gericht op voorlichting. Daarnaast komen in mindere mate vaardigheid- en weerbaarheidstrainingen en voorlichting aan diverse beroepsgroepen in het kader van verhoging van signalering en melding aan de orde. Enkele gemeenten hebben maatregelen genomen ter verbetering van de hulpverlening. Het gaat hier met name om activiteiten met een *outreaching* karakter.

5. Nog weinig zicht op de uitvoering, laat staan op de resultaten

Het valt op dat veel gemeenten weinig zicht hebben op de maatregelen die worden genomen. Voor een groot deel komt dit doordat ontwikkeling en uitvoering in de regel elders liggen. Daarnaast zeggen sommige gemeenten dat andere gemeentelijke afdelingen, zoals integratie, zich mogelijk met het onderwerp bezig houden. Vaak zijn zij hier verder niet van op de hoogte.

Indien zicht is op het type uitgevoerd activiteiten, is soms ook zicht op het aantal activiteiten en het aantal bezoekers van bijvoorbeeld een voorlichtingsbijeenkomst door middel van een beknopt evaluatieverslag. Dit is echter lang niet altijd het geval.

6. Migrantengroepen worden zelf op uiteenlopende manieren betrokken

Het actief betrekken van migrantengroepen bij de aanpak van huiselijk geweld wordt als een belangrijke mogelijkheid, soms zelfs als voorwaarde, gezien voor het bereiken van migranten. Op welke wijze en in welke mate is hiervan sprake?

De belangrijkste betrokkenheid bestaat uit de inzet van migranten als vrijwilliger in de uitvoering (van folders verspreiden tot voorlichting geven en als intermediair optreden). Ook noemen veel gemeenten het belang van sleutelfiguren om toegang te krijgen tot bepaalde gemeenschappen. Het gaat dan vooral om een imam of een 'maatschappelijk geslaagd' persoon met een allochtone achtergrond die aanzien heeft binnen de eigen groep. In veel beperktere mate worden migranten betrokken bij de ontwikkeling van de aanpak huiselijk geweld of wordt hun advies in deze gevraagd. Ten slotte worden migranten, vaak landelijke koepels, gevraagd informatie te geven over achtergronden van bepaalde migrantengroepen.

4 Inzichten uit acht verdiepende cases

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen in acht gemeenten waar we door middel van extra telefonische interviews dieper in zijn gegaan op een aantal specifieke projecten. In een paar gemeenten is ingegaan op alle activiteiten die het bereiken van migranten betreffen (Rotterdam Delfshaven en Alkmaar). In de andere gemeenten is steeds één specifiek project als uitgangspunt gekozen om meer inzicht te krijgen in ontstaan, procesverloop en beëindiging dan wel continuering van de activiteiten en de redenen hiervoor. Er kan in deze gemeenten dus sprake zijn van nog andere projecten die zich richten op migranten.

In de volgende paragraaf geven we eerst een korte typering van de insteek die in elk van de acht gemeenten is gekozen en de belangrijkste kenmerken hiervan. De casussen geven op een aantal belangrijke punten goed inzicht in beleid en rol van de gemeentelijke ambtenaren en gemeentelijke organisatie hierin; het ontstaan van de maatregelen; knelpunten en succesfactoren op het niveau van de aanpak en uitvoering; en effectiviteit en duurzaamheid van de activiteiten. Deze bevindingen worden achtereenvolgens in de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 uiteengezet.

4.2 Korte toelichting op de maatregelen in de acht gemeenten

Per gemeente is een beschrijving opgesteld waarin het project wordt beschreven en wordt ingegaan op verschillende aspecten, zoals: aanleiding en start, doelstellingen, looptijd, betrokken partijen, uitvoeringsproces, effectiviteit en financiering en borging. Iedere case wordt afgesloten met succes- en faalfactoren op het niveau van de projectaanpak en – uitvoering, en op het niveau van organisatie, financiering en borging.

De caseverslagen zijn te vinden in deel II van dit rapport. Hieronder volgt kort een typering per case.

Alkmaar

De gemeente heeft al sinds 2006 een beleid voor de aanpak van huiselijk geweld waarin specifieke doelgroepen, waaronder migranten, een prominente plek innemen. Dit beleid is in een bijlage zelfs uitgewerkt in concrete activiteiten om migranten te bereiken. Aan deze activiteiten is in praktijk echter (vrijwel) geen uitvoering gegeven. Wel is de gemeente zeer actief op het terrein van eengerelateerd geweld en vindt hierin aansluiting bij verschillende initiatieven op provinciaal niveau. Belangrijke kenmerken:

- Een aantal incidenten heeft veel beroering veroorzaakt in de provincie, waarna verschillende initiatieven ontstonden die aansluiting hebben gevonden bij elkaar.
- Er is een voorlichtingsproject gestart dat wordt ontwikkeld en gevolgd door een provinciale werkgroep eengerelateerd geweld.
- Er worden regionale platforms opgezet van professionals en van vertegenwoordigers van religieuze instellingen en allochtone vrijwilligersorganisaties.

Arnhem

In de wijk Malburgen is een groep buurtbewoners van uiteenlopende leeftijden, geslacht en etnische achtergrond opgeleid tot vertrouwenspersoon huiselijk geweld. Zij geven voorlichting in de wijk aan bewoners en beroepskrachten, bieden een luisterend oor en kunnen behulpzaam zijn in doorverwijzing naar hulpverlening. Belangrijke kenmerken zijn:

- Het initiatief is ontstaan in de wijk zelf tijdens een wijkconferentie. Deze conferenties worden georganiseerd door de gemeente in het kader van wijkontwikkeling. De wijk kent een hoog percentage migranten.
- Het project wordt grotendeels gefinancierd door de provincie, en deels door de gemeente. Er is medefinanciering vanuit de wijkbudgetten waar de bewoners zelf over kunnen beslissen.
- Het project krijgt een vervolg, met een uitrol naar andere wijken en een verbreding naar eengerelateerd geweld. Er wordt naar financieringsbronnen gezocht.

Groningen

Bij het ASHG is een aandachtsfunctionaris aangesteld voor het bereiken van migranten. Zij heeft een voorlichtingsproject uitgevoerd, waar netwerkvorming een belangrijke basis voor was. De voorlichtingen werden gekoppeld aan de mogelijkheid voor vrouwen zich op te geven voor een weerbaarheidstraining voor moslima's. Belangrijkste kenmerken:

- Er is een succesvol Turks netwerk opgezet en er zijn goede voorlichtingsbijeenkomsten gehouden; bij de Marokkanen is dit niet gelukt.
- Aan de weerbaarheidstrainingen hebben weinig vrouwen deelgenomen
- Beide projecten zijn gestopt na afloop van de financiering; het bleek niet mogelijk vervolfinanciering te krijgen.
- Het opgebouwde netwerk is verwaterd.
- Er zijn plannen het netwerk nieuw leven in te blazen, onder voorwaarde van structurele financiering door de gemeente.

Enschede

Via een Turks Islamitische vrouwenorganisatie zijn kadervrouwen van Turkse organisaties geworven voor deelname aan een training met een train-de-trainer insteek. Deze vrouwen zijn weerbaarheidstrainingen gaan verzorgen bij de achterban. Het project werd uitgevoerd in vijf gemeenten. Belangrijkste kenmerken:

- De gemeente had geen rol in het project, maar werd wel uitgenodigd voor de slotbijeenkomst.
- De bijeenkomsten werden positief gewaardeerd. Het aantal deelnemers bleef wat achter doordat twee organisaties die de trainingen ook uit zouden voeren, afhaakten.
- Het was de bedoeling de projecten over te dragen aan de gemeente; hieraan is echter door vertrek van de beleidsambtenaar geen opvolging gegeven. Er wordt nog gezocht naar andere vervolgmogelijkheden.

Den Haag

In een bewustwordings- en trainingstraject worden sleutelfiguren uit diverse gemeenschappen opgeleid tot gemeenschapsbemiddelaars. De training omvat onder meer mediation technieken en samenwerking met reguliere hulpverleningsinstanties. De vertrouwenspersonen maken eengerelateerd geweld in de gemeenschap bespreekbaar en treden preventief op.

Belangrijkste kenmerken:

- Het eerste project liep van 2006 t/m 2008; voor de periode 2009 t/m 2011 is een vervolgpriject gestart.
- De gemeente is actief betrokken bij het uitwerken van de projecten, aanvankelijk door de beleidsmedewerker Emancipatie, nu door de afdeling Volksgezondheid en Zorg.
- In 2009 heeft het project enige tijd stilgelegen omdat naar financiering voor het vervolg werd gezocht. In deze periode zijn acht van de 21 bemiddelaars afgevallen (waarmee overigens nog wel contact is).
- Er wordt naar gestreefd het project voor 2011 in te bedden in reguliere structuren.

Nijmegen

In de wijk Dukenburg worden theatervoorstellingen georganiseerd over huiselijk geweld, waar politie en hulpverlenende instellingen zich presenteren. Aanleiding hiervoor was enerzijds een achterblijvend aantal meldingen en anderzijds signalen van lokaal actieve organisaties dat huiselijk geweld er wel degelijk een probleem is. Belangrijkste kenmerken:

- De voorstellingen zijn gefinancierd door afdeling Wijkmanagement, deels uit wijkbudgetten.
- Ze worden als zeer effectief beschouwd; na een voorstelling volgt in de regel een lichte stijging in aantal meldingen van huiselijk geweld.
- Inmiddels zijn ook uit andere wijken verzoeken gekomen, waarmee het een gemeentebreed project lijkt te gaan worden. Het is nog niet duidelijk met welke middelen dit gefinancierd gaat worden: middelen voor huiselijk geweld, integratie of emancipatie.
- De verschillende afdelingen binnen de gemeente werken samen en zijn vrij goed op de hoogte van elkaars activiteiten. Deels berust deze samenwerking op persoonlijke contacten, deels op de matrixstructuur binnen de ambtelijke organisaties.

Rotterdam Delfshaven

In de deelgemeente Rotterdam Delfshaven is een Lokaal Team Huiselijk Geweld (LTHG) actief: een klein, slagvaardig team van professionele partners die op basis van meldingen en signalen werkzaam zijn. Daarnaast is bij subsidieverlening aan bijvoorbeeld migrantenorganisaties één van de voorwaarden het ondertekenen van de meldcode huiselijk geweld en het volgen van een training hierover. Ten slotte gaat in één wijk een pilot uitgevoerd worden om een meer gebiedsgerichte werkwijze gericht op preventie te ontwikkelen. Deze ervaringen zullen worden geïntegreerd in de reguliere werkwijze. Belangrijkste kenmerken:

- Gebiedsgerichte werkwijze, met een nauwe samenwerking tussen integratie, huiselijk geweld en wijkmanagement.
- Structurele samenwerking met migrantenorganisaties op basis van subsidieverlening.
- Voor wijken met meer meldingen in Rotterdam is meer structurele financiering beschikbaar.
- Alle activiteiten zijn gericht op het verbeteren van de reguliere werkwijze.

Tilburg

Allochtone voorlichters uit verschillende etnische groepen zijn opgeleid om kleinschalige voorlichtingsbijeenkomsten en groepsgesprekken te leiden over huiselijk geweld en alternatieve oplossingsstrategieën. Het project werd begeleid door de werkgroep 'Aanpak van huiselijk geweld in allochtone gezinnen', met vertegenwoordigers vanuit de gemeente en relevante professionele instellingen.

Belangrijkste kenmerken:

- Er zijn meer vrouwen bereikt dan vooraf was verwacht en de bijeenkomsten hebben geleid tot 20 concrete meldingen. Vooral Turkse en Somalische migranten werden bereikt; andere groepen waren moeilijker te bereiken.
- Het project is in 2007 afgerond en heeft geen vervolg gekregen.
- De werkgroep bestaat nog wel, maar komt niet vaak bijeen. Voor de bijeenkomsten worden migrantenorganisaties uitgenodigd.
- Bij afronding werd het project geëvalueerd; de aanbevelingen hebben geen opvolging gekregen vanwege de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod en het toegenomen aantal meldingen dat opgevolgd moest worden. Het onderwerp valt onder preventie en moet concurreren met andere actuele thema's.

4.3 Gemeentelijk beleid en gemeentelijke organisatie

Wanneer we de in hoofdstuk 2 beschreven fasering bekijken ('de keten smeden', 'generiek beleid formuleren', en 'beleid verdiepen'), dan kunnen we vaststellen dat alle acht gemeenten de ketenregie voor huiselijk geweld min of meer op orde hebben en bezig zijn met verdiepingsslagen in het beleid van de aanpak van huiselijk geweld.

Op welke wijze gebeurt dit en wat valt hierbij op?

Gemeentelijke capaciteit en mate van betrokkenheid bij uitvoering

Zoals in paragraaf 2.2 al aan de orde gesteld, varieert de beschikbare capaciteit voor huiselijk geweld binnen het gemeentelijk ambtelijk apparaat sterk per gemeente. Dit is ook het geval in de acht geselecteerde cases. In sommige gemeenten (bijvoorbeeld Alkmaar, Arnhem en Rotterdam) is een beleidsmedewerker full time vrijgemaakt voor de aanpak van huiselijk geweld. De gemeentelijk ambtenaar zit in deze gevallen vaak dicht op de uitvoering ervan, heeft veel contact met het ASHG of is daar zelfs gedetacheerd. In andere gemeenten is huiselijk geweld één van de vele taken in het pakket van een ambtenaar. Dit kan er toe leiden dat de kennis over de uitvoering van huiselijk geweld bij de betreffende gemeente beperkt is.

Hoewel in de meeste gemeenten het bestuurlijk draagvlak voor de aanpak van huiselijk geweld groot is, geldt dit vaak niet in even grote mate voor het bereiken van migranten binnen de aanpak. De grootste gemeentelijke betrokkenheid is te vinden in Rotterdam. De projectleiding van de aanpak huiselijk geweld is hier weliswaar ondergebracht bij de GGD, maar de GGD in Rotterdam maakt direct onderdeel uit van de gemeente. De bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid is hier bijzonder groot.

Betrokkenheid van verschillende gemeentelijke afdelingen

Het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld is een onderwerp dat binnen gemeenten niet automatisch wordt gezien als exclusief behorende tot de portefeuille huiselijk geweld. Hoofdstuk 3 laat zien dat sommige gemeenten waar migranten niet als doelgroep worden gezien, menen dat dit de taak is van afdeling integratie. Of deze afdeling hier iets mee had gedaan, was de beleidsmedewerker Huiselijk geweld vaak niet duidelijk. Een aantal cases laat zien dat het onderwerp niet óf bij de ene afdeling óf bij de andere thuis hoeft te horen. In Nijmegen houden zowel beleidsambtenaren bij afdeling Wijkmanagement, als bij de programma's Integratie & Emancipatie en Maatschappelijke Opvang zich hiermee bezig. In Rotterdam Delfshaven wordt gebruik gemaakt van al bestaande contacten die de deelgemeente heeft met migrantenorganisaties. Bij subsidieverstrekking wordt

als randvoorwaarde gesteld dat de migrantenorganisatie de meldcode huiselijk geweld ondertekent en een training volgt over het signaleren van huiselijk geweld.

De cases versterken het beeld uit hoofdstuk 3 dat de wijkaanpak binnen diverse gemeenten een belangrijke rol speelt bij het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld. In deze gemeenten worden verschillen niet zozeer tussen doelgroepen, als wel tussen wijken geconstateerd: zo blijkt in de deelgemeente Rotterdam Delfshaven in sommige wijken het aantal meldingen van huiselijk geweld driemaal zo hoog te zijn als het gemiddelde in Rotterdam. Het kan ook andersom. Zo werd in Nijmegen geconstateerd dat in de wijk Dukenburg het aantal meldingen sterk achter bleef bij het gemiddelde in Nijmegen, terwijl tegelijkertijd berichten kwamen van (vermoedens van) huiselijk geweld via organisaties met contacten in de wijk. Zowel (een aantal wijken in) Delfshaven als Dukenburg zijn gebieden met veel multiprobleemgezinnen en een relatief hoog percentage migranten.

Doelgroepenbeleid en/of wijkgerichte aanpak

In zeker vier van de cases was het wijkgerichte werken in de gemeente een belangrijk punt. In Rotterdam Delfshaven, Nijmegen en Arnhem bestaan (soms) nauwe contacten tussen de verschillende afdelingen en worden projecten soms ook vanuit verschillende afdelingen gefinancierd.

Een aantal gemeenten is afgestapt van een doelgroepenbeleid en gaat wijkgericht werken; andere gemeenten hebben geen doelgroepenbeleid maar komen hier juist op terug; in weer andere gemeenten is zowel sprake van wijkgericht werken alsook een doelgroepenbeleid. Het niet hebben van een doelgroepenbeleid hoeft dus geenszins te betekenen dat de gemeente migranten niet in het vizier heeft.

4.4 Maatregelen: hoe en waar ontstaan ze?

Doelgroepenbeleid of niet: maatregelen ontstaan doorgaans op de werkvloer van dienst- en hulpverlenende organisaties. Ook op dit punt bevestigen de meeste cases het beeld uit hoofdstuk 3 dat het al dan niet hebben van een doelgroepenbeleid niet per definitie iets zegt over de mate waarin aandacht wordt gegeven aan het bereiken van migranten.

Hoe ontstaan deze initiatieven eigenlijk? Hieronder volgen enkele observaties uit de cases.

Het ontstaan van initiatieven

In veel gemeenten ontstaan initiatieven bij hulporganisaties en politie, soms op verzoek van wijkbewoners of migrantenorganisaties. Het gaat in de meeste gevallen om activiteiten waarvoor vervolgens financiering wordt gezocht, bijna altijd uit budgetten met een beperkte looptijd. De meest genoemde financieringsbronnen zijn: de provincie, de gemeente (wijkbudget, emancipatie, zorg, integratie, etc.), fondsen (meestal het Oranjefonds), het ministerie van OC&W (emancipatieprojecten), en structurele middelen van het ASHG.

De betrokkenheid van de gemeente bij deze initiatieven

In de cases zijn voorbeelden te vinden van gemeenten die zich vooral laten informeren over de activiteiten, gemeenten die met name bij de financiering betrokken zijn, gemeenten die actief meedenken over de aanpak van een project, én gemeenten die inhoudelijk sturing geven. De rol van gemeenten hierin verschilt dus sterk, variërend van vrijwel geen betrokkenheid, via voornamelijk een financieringsrol, tot een sterk inhoudelijke en soms zelfs een sturende rol.

De rol van ernstige incidenten

Incidenten, zeker wanneer de afloop dodelijk is, kunnen een sterk activerende rol spelen bij het ontstaan van initiatieven, getuige het voorbeeld van Noord-Holland Noord/Alkmaar. Hier ontstond een *sense of urgency* waardoor in korte tijd een werkgroep eengerelateerd geweld kon worden opgericht en op regionaal niveau vanuit verschillende hoeken initiatieven ontstonden. Naast de werkgroep waren er initiatieven voor het oprichten van twee platforms en begon de politie, in navolging van Den Haag, plannen te ontwikkelen voor een expertisecentrum eengerelateerd geweld. Er zijn veel onderlinge contacten, zowel binnen de gemeente alsook op regionaal niveau tussen gemeenten.

Gebruik van ervaringen met de aanpak van eengerelateerd geweld

In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat diverse gemeenten het kaderprogramma 'Aan de goede kant van de eer' aangrijpen als ervaringsproject waarvan ook voor huiselijk geweld geleerd kan worden. Alkmaar is een goed voorbeeld van zo'n gemeente. Alkmaar participeert weliswaar niet in het kaderprogramma, maar ontplooit wel allerlei andere activiteiten op het terrein van eengerelateerd geweld. Hoewel in Alkmaar een uitgebreid doelgroepenbeleid geformuleerd is voor huiselijk geweld, is dit in praktijk niet van de grond gekomen. Het bereiken van migranten bleek meer voeten in de aarde te hebben dan aanvankelijk gedacht. Nu is de gemeente in regionaal verband bezig met het ontwikkelen van een aanpak van eengerelateerd geweld. Hiervoor wordt tevens een regionaal platform ingesteld voor vertegenwoordigers van religieuze instellingen en allochtone vrijwilligersorganisaties. De aanvankelijke insteek van dit platform was eengerelateerd geweld bespreekbaar te maken. De gemeentelijk beleidsambtenaar heeft deze insteek verbreed naar huiselijke vrede. Het is de bedoeling ook huiselijk geweld onder migranten weer op de agenda te krijgen en hierbij gebruik te maken van de ervaringen met de aanpak van eengerelateerd geweld.

4.5 Succesfactoren voor effectiviteit

Welke factoren uit de cases hebben positieve invloed op de effectiviteit van de aanpak voor migranten? We onderscheiden succesfactoren op twee niveaus: het projectniveau (de uitvoering van maatregelen) en het niveau van de bredere aanpak (financiering, structuur en borging)

Succesfactoren op projectniveau

Het benoemen van succesfactoren op projectniveau is geen eenvoudige opgave. Het beeld dat in hoofdstuk 3 wordt geschetst van gemeenten die weinig zicht hebben op de effectiviteit van maatregelen, wordt bevestigd in de cases. In de meeste gevallen is sprake van beknopte rapportages van projecten die zich beperken tot de output van de activiteiten: het aantal bijeenkomsten of trainingen en het aantal bezoekers. Vaak bevatten de evaluaties ook enkele observaties, bijvoorbeeld dat bijeenkomsten tot veel discussie hebben geleid of dat de reacties op trainingen enthousiast waren. Verder wordt in een aantal cases geconstateerd dat het aantal meldingen na een bijeenkomst of voorstelling licht steeg, en dat mensen in de loop van het project vertrouwenspersonen steeds beter wisten te vinden. Ook zijn er cases waarbij geconcludeerd werd dat de projecten weinig effectief waren, bijvoorbeeld bij een lage opkomst bij trainingen of wanneer het niet gelukt was bepaalde migrantengroepen te bereiken.

Uit deze evaluaties en uit de interviews die wij zelf ten behoeve van de acht cases hebben gevoerd, ontstaat sterk het beeld van een zoektocht, een proces dat met vallen en opstaan gepaard gaat. Hierbij valt een aantal terugkerende elementen op, die als succesfactoren kunnen worden beschouwd.

Maatwerk

Gemeenten waarin de aanpak gericht was op specifieke groepen migranten, waren veelal het meest succesvol in de Turkse groep. Belangrijke redenen hiervoor zijn de hechtheid en organisatiegraad binnen de Turkse gemeenschap, evenals de aandacht die in de Turkse media al aan het onderwerp wordt gegeven. Marokkanen blijken lastiger te bereiken: de groep is minder goed georganiseerd, minder hecht, en kent meer onderlinge verdeeldheid. Dit laatste betekent dat de keuze voor samenwerking met bepaalde sleutelfiguren grote consequenties kan hebben voor het bereiken van een bepaald deel van de Marokkanen. Ook andere doelgroepen, zoals Surinamers en Antillianen, blijken nogal eens lastig te bereiken, bijvoorbeeld omdat hier minder bestaande contacten zijn waar op kan worden aangesloten.

Er lijkt niet één succesvolle formule te bestaan die voor het bereiken van alle migrantengroepen goed werkt. Ook hier is dus sprake van een zoektocht.

Voorzichtigheid

Huiselijk geweld is een heikel thema. Succes in het agenderen van het thema was veelal gelegen in het vinden van de juiste ingang, zoals 'opvoeding' (waarbij de voorbeeldfunctie van ouders aan de orde komt) of 'huiselijke vrede'. Een te expliciete koppeling met huiselijk geweld kan onmiddellijk consequenties hebben, getuige het voorbeeld in Groningen. In deze gemeente werd de inschrijving voor weerbaarheidstrainingen gekoppeld aan bijeenkomsten over huiselijk geweld. Het aantal aanmeldingen was erg laag en degenen die zich aanmeldden, waren vooral gescheiden vrouwen die al te maken hadden gehad met huiselijk geweld. Waarschijnlijk schrikte de associatie met huiselijk geweld af, waardoor het aantal aanmeldingen sterk achterbleef en de belangrijkste doelgroep niet werd bereikt. In Enschede werden eveneens weerbaarheidstrainingen georganiseerd, onder de noemer 'grenzen herkennen en grenzen aangeven'. De werving hiervoor verliep via een Turkse vrouwenorganisatie. Hier werden aanzienlijk meer vrouwen bereikt.

Laagdrempeligheid

Diverse gemeenten benadrukken het belang van laagdrempeligheid. Voorbeelden hiervan zijn de theatervoorstellingen in de Nijmeegse wijk Dukenburg en de vertrouwenspersonen in de Arnhemse wijk Malburgen. In Malburgen werden aanvankelijk telefoonlijnen opgesteld voor bewoners om de vertrouwenspersonen te spreken. De vertrouwenspersonen vormen qua leeftijd, geslacht en achtergrond een goede afspiegeling van de wijk; de gedachte hierachter was dat dit de drempel om contact te zoeken, zou verlagen. Toch bleek dit nog onvoldoende te werken. Pas toen de vertrouwenspersonen voorlichtingsbijeenkomsten en groepsgesprekken gingen organiseren, ging het project goed lopen. De bewoners leerden de vertrouwenspersonen van gezicht kennen en konden hen op straat, eventueel in eigen taal, aanspreken.

Betrekken van mannen

Voorts wordt het belang benadrukt van het benaderen van zowel mannen als vrouwen, liefst in deze volgorde. Ook mannen zijn immers betrokken bij huiselijk geweld, in de meeste gevallen als dader. Wil men mentaliteit en gedrag veranderen, dan vormen mannen een belangrijke doelgroep. Een tweede belangrijke reden om (eerst) mannen te betrekken, is dat vrouwen vaak afhankelijk zijn van hun man voor toestemming voor het bezoeken van bijeenkomsten. Door eerst mannen te benaderen, kunnen weerstanden worden verminderd.

Aansluiting bij bestaande structuren en gebruikmaking van bestaande contacten

Bij de meeste cases was aansluiting gezocht bij bestaande organisaties en structuren. Dat kunnen migrantenorganisaties zijn, religieuze instellingen zoals een moskee, een gemeentelijke adviesraad allochtonen, of buurthuizen en wijkplatforms. Het kan ook een welzijnsorganisatie zijn die goed bekend is in een bepaalde wijk en daar veel contacten heeft. Een goed voorbeeld hiervan was de betrokkenheid van een Turkse vrouwenorganisatie bij weerbaarheidstrainingen in Enschede. Deze organisatie had goede contacten met lokale vrouwenorganisaties en verzorgde de werving van deelnemers aan een train-de-trainers-weekend.

Een goede aansluiting bij hetgeen al bestaat, betekent echter geenszins dat deze structuren en contacten meteen voldoen. Het belang van het zorgvuldig opbouwen en onderhouden van netwerken wordt regelmatig genoemd. Een netwerk opbouwen gaat echter niet vanzelf. Juist hierbij is het zaak aan te sluiten bij datgene wat er al is. In de provincie Groningen werd een netwerk opgebouwd door te beginnen met contact maken met een etnische raad die de gemeente (Delfzijl) gevraagd en ongevraagd adviseert. Dit leverde contacten op met sleutelfiguren binnen de Turkse gemeenschap. Hierna kon een eerste werkgroep worden opgericht, die tien maal bijeen kwam om voorlichtingsbijeenkomsten voor te bereiden. Al met al duurde het driekwart jaar voordat de eerste voorlichtingsbijeenkomst gehouden kon worden: het vereiste een behoorlijke investering.

Waardering en erkenning

Veel projecten varen voor een belangrijk deel op vrijwilligers uit de doelgroepen die als vertrouwenspersoon en/of bemiddelaar fungeren, of als voorlichters. Waardering en erkenning van hun werk blijkt een belangrijke stimulerende factor. Het gaat dan niet alleen om waardering vanuit de doelgroep, maar vooral ook daarbuiten. Aanwezigheid van een wethouder of burgemeester bij een training of bijeenkomst kan een belangrijke factor zijn. Met sommige projecten werden bovendien prijzen gewonnen: ook dit bleek een belangrijke stimulant. Zo sloeg in Arnhem aanvankelijke twijfel en scepsis om na het winnen van een prijs.

Investing en continuïteit

Wellicht de belangrijkste conclusie die wat betreft projectaanpak en –uitvoering kan worden getrokken, is dat het bespreekbaar maken van, en voorlichten over huiselijk geweld een stapsgewijs proces is dat veel investering vergt. Het vergt niet alleen veel investering om de juiste contacten aan te boren, netwerken op te bouwen, onderwerpen te agenderen en vrijwilligers te trainen; het vergt vooral ook *continuïteit* in de investering. De cases laten zien dat opgebouwde netwerken snel verwateren wanneer hierin niet meer door een onafhankelijk persoon wordt geïnvesteerd; dat getrainde vrijwilligers niet genoeg hebben aan één training, maar terugkerende training en coaching nodig hebben; en dat getrainde gemeenschapsbemiddelaars vertrekken wanneer het project even stil ligt.

Tegelijkertijd laten enkele cases ook zien dat een goede aanpak vanzelf nieuwe vraag kan creëren. Zowel in Groningen als in Nijmegen was het succes van een project in de ene gemeente of wijk als een lopend vuurtje rondgegaan, en creëerde in andere gemeenten en wijken vragen vanuit migrantenorganisaties en bewoners om daar hetzelfde te gaan doen. In deze gevallen voorzag het project duidelijk in een grote behoefte.

Succesfactoren op het niveau van de aanpak

De meeste maatregelen (in zeven van de acht cases) betreffen projecten met een beperkte doorlooptijd. Ze maken niet of nauwelijks onderdeel uit van een structurele, bredere aanpak. Welke elementen zijn belangrijk voor zo'n bredere aanpak?

Structurele financiering

De activiteiten worden in de regel niet gefinancierd uit de reguliere middelen voor vrouwenopvang. Er wordt gezocht naar incidentele financieringsbronnen, waarbij de projecten steeds opnieuw moeten concurreren met andere projecten, andere prioriteiten, andere thema's. Ook is er soms onduidelijkheid over de vraag uit welke middelen dergelijke maatregelen gefinancierd moeten worden: huiselijk geweld, emancipatie, integratie en/of wijkontwikkeling. Dit kan een voordeel zijn: er zijn immers meerdere mogelijkheden. Hoewel dit uit geen van de cases blijkt, is het echter ook mogelijk dat dergelijke projecten hierdoor tussen wal en schip vallen.

Hoe succesvol maatregelen tijdens de duur van een project ook kunnen zijn; steeds weer blijkt het succes van korte duur wanneer de projecten stoppen of tijdelijk stilliggen vanwege de zoektocht naar nieuwe financiering. De maatregelen lijken daarom weinig zinvol wanneer de continuïteit ervan op de lange termijn niet is gewaarborgd. Met andere woorden: het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld zou niet projectmatig aandacht moeten krijgen, maar structureel onderdeel uit moeten maken van de reguliere aanpak van huiselijk geweld en ook uit structurele middelen worden gefinancierd.

Een sterke bestuurlijke betrokkenheid

Een structurele aanpak is sterk gebaat bij een grote bestuurlijke betrokkenheid. De bestuurlijke betrokkenheid bij de aanpak van huiselijk geweld in de meeste gemeenten groot is, beperkt deze betrokkenheid zich in de meeste gevallen tot de algemene aanpak. Een specifieke focus op migranten hierbinnen kan veel minder vaak op bestuurlijk draagvlak rekenen.

Voldoende ambtelijke capaciteit

In veel gemeenten is de ambtelijke capaciteit die beschikbaar is voor de aanpak van huiselijk geweld dusdanig klein, dat nauwelijks verwacht kan worden dat het gemeentelijke ambtelijk apparaat zich naast de algemene, gehele, aanpak, ook nog bezig houdt met het bereiken van migranten. Waar een full time medewerker voor huiselijk geweld beschikbaar is, is veelal ook meer aandacht voor meer inhoudelijke aandachtspunten, zoals het bereiken van migranten.

Continuïteit in de ambtelijke capaciteit

Niet alleen ambtelijk capaciteit en betrokkenheid zijn belangrijk; dit geldt evenzeer voor de *continuïteit* in deze capaciteit en betrokkenheid. Dit blijkt een belangrijke achilleshiel. Diverse keren kwamen wij gemeenten tegen waar een beleidsmedewerker was vertrokken en het maanden, soms een half jaar, duurde voordat er een opvolger kwam. Het valt op dat de gemeentelijke activiteiten op het terrein van huiselijk geweld in zo'n periode vaak (vrijwel)

volledig stil liggen, waarmee ook financieringsmogelijkheden weg kunnen vallen. Personele wisselingen binnen het gemeentelijke apparaat vinden geregeld plaats. Opvolging en overdracht zijn vaak slecht geregeld en vormen een directe bedreiging voor de aandacht voor het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld.

Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen

Het bereiken van migranten in de aanpak van huiselijk geweld bevindt zich op het snijvlak van huiselijk geweld, integratie, emancipatie en wijkgericht werken. Migranten zijn gebaat bij een goede samenwerking tussen de afdelingen op deze verschillende terreinen. Samenwerking tussen afdelingen kan bestaan bij de gratie van persoonlijke interesse en een goede match tussen personen. Ook dergelijke samenwerking dient echter geborgd te zijn. Eén case laat zien dat samenwerking geborgd kan worden door de ambtelijke organisatie dusdanig in te richten dat verschillende afdelingen niet alleen volgens de lijn werken, maar op afdelingsoverschrijdende onderwerpen ook structurele dwarsverbanden kennen. Er is dan sprake van een zogeheten matrixstructuur.

Best practice: een geïntegreerde, structurele aanpak

Deze succesfactoren overziend, concluderen we dat het bereiken van migranten structurele aandacht nodig heeft, en onderdeel uit zou moeten maken van de reguliere aanpak. Geen op zichzelf staande projecten dus.

Een aantal gemeenten begint zich te realiseren dat migranten niet structureel bereikt worden door hier alleen projectmatig aandacht aan te geven. In Den Haag is het de bedoeling het project, met een looptijd tot 2011, uiteindelijk in de reguliere werkwijze te integreren. Op welke wijze, is echter nog niet duidelijk. Het ASHG in Groningen, dat een zorgvuldig opgebouwd en goed lopend netwerk zag afbrokkelen na beëindiging van het project, heeft plannen het netwerk nieuw leven in te blazen. Hiervoor is financiering beschikbaar, wederom met een beperkte looptijd. Het ASHG wil het project echter alleen uitvoeren als de gemeente toezegt de financiering van het project daarna structureel voort te zullen zetten.

Rotterdam Delfshaven is de enige case waar sprake was van zo'n geïntegreerde aanpak. Projecten zijn er wel, maar met als doel ervaringen op te doen en hiermee de reguliere aanpak, die uit structurele middelen wordt gefinancierd, te verbeteren. Deze werkwijze is mede mogelijk doordat wijken met meer problemen van huiselijk geweld ook meer structurele middelen krijgen dan wijken waar de problemen minder urgent zijn. Ten slotte valt in deze gemeente de grote bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid op, zowel op bestuurlijk en beleidsmatig, als ook op uitvoeringsniveau.

Deel II: Caseverslagen

Gemeente: Alkmaar

Doelgroepenbeleid huiselijk geweld en pilot preventie eengerelateerd geweld

Het bereiken van migranten heeft beleidsmatig aandacht sinds 2006. In het beleidskader voor de aanpak van huiselijk geweld 2006-2010 is primaire preventie ten behoeve van specifieke doelgroepen, waaronder allochtonen, een van de vijf programmaliijnen. In dit beleidskader wordt een aantal specifieke activiteiten benoemd ten behoeve van migranten. Deze activiteiten zijn niet, of nauwelijks, van de grond gekomen.

Daarnaast is Alkmaar zeer actief op het terrein van eengerelateerd geweld. De gemeente participeert in een projectgroep 'Eengerelateerd geweld' (EGG) in Noord-Holland Noord. Op dit moment wordt gewerkt aan een pilot 'Preventie Eengerelateerd Geweld voor jongeren en hun ouders'. Hierbij wordt samengewerkt met een tweede project in Noord-Holland Noord, 'Eervol Geweldloos'. Dit project wordt begeleid vanuit het ACB-Kenniscentrum en bestaat uit de oprichting van regionale netwerken voor professionals op het terrein van huiselijk en eengerelateerd geweld, en de oprichting van regionale platforms voor vertegenwoordigers van religieuze instellingen en allochtone vrijwilligersorganisaties.

Hieronder gaan we op beide 'projecten' in, waarbij omwille van de leesbaarheid eerst het doelgroepenbeleid wordt besproken en daarna de pilot preventie EGG.

Uitvoering doelgroepenbeleid gericht op migranten

Aanleiding en doelstelling

Looptijd 2006-2010 (beleidskader)

Doelstellingen: verlagen van drempels naar melding en hulpverlening voor o.a. allochtonen. De programmaliijn is uitgewerkt in activiteiten zoals deskundigheidsbevordering bij professionals, bespreekbaar maken van huiselijk geweld, weerbaarheidstrainingen, voorlichtingsbijeenkomsten en training/inzet van VETC-ers.

Aanleiding: ervaring dat huiselijk geweld bij onder meer allochtonen moeilijk bespreekbaar is en dat zij met de reguliere hulpverlening nauwelijks bereikt worden.

Uitvoeringsproces

De doelstellingen in het beleidskader zijn wat betreft het bereiken van allochtonen niet gehaald. De in het beleidskader genoemde activiteiten zijn nauwelijks uitgevoerd, met uitzondering van voorlichting in buurthuizen aan allochtonen gedurende een half jaar. Deels heeft dit te maken met de veelheid aan doelgroepen en de keuze voor kindermishandeling in verband met de RAAK-aanpak. Deels heeft het ook te maken met de invoering van de Wet tijdelijk huisverbod, en deels met de constatering dat voorlichting aan allochtonen niet eenvoudig van de grond te krijgen is. Toen vervolgens eengerelateerd geweld werd opgepakt (zie kader hieronder), is besloten hier eerst op in te zetten en deze ervaringen te gebruiken om het doelgroepenbeleid binnen huiselijk geweld beter vorm te geven.

Pilot preventie EGG voor jongeren en hun ouders

Aanleiding en doelstelling

Looptijd: 1 juli 2009 - 31 december 2010

Doelstellingen: de pilot is bedoeld als eerste aanzet om de aanpak van EGG in de regio vorm te geven.

Aanleiding: een aantal casussen EGG in de Kop van Noord Holland/Alkmaar (o.a. met dodelijke afloop), en signalen vanuit de politie dat in de regio EGG regelmatig voorkomt.

Uitvoeringsproces

Betrokken partijen

Er is een projectgroep EGG Noord-Holland Noord, waarin aanvankelijk de volgende partijen zitten hadden: OM Alkmaar, politie Noord-Holland Noord, Veiligheidshuis Den Helder, SHG Kop van Noord-Holland. Gaandeweg sloten ook Blijf van m'n Lijf, AMW/Wering en het Internationaal Vrouwen centrum (alle Den Helder), en recentelijk ook Bureau Jeugdzorg Noord-Holland aan. De provincie is als waarnemer bij overleggen betrokken.

De gemeente Alkmaar schoof pas in 2009 aan bij de projectgroep. Reden was een onvervulde vacature beleidsmedewerker huiselijk geweld binnen de gemeente gedurende een half jaar; een periode waarin ook de gemeentelijke activiteiten op dit terrein stil lagen.

Uitvoeringsproces

Begin 2008 wordt, in opdracht van de Stuurgroep Huiselijk Geweld, de Projectgroep EGG opgericht om de aanpak van EGG in Noord-Holland Noord, in aansluiting op het beleid van politie en OM, vorm te geven. Doel is de komende jaren te werken aan afspraken tussen alle ketenpartners in Noord-Holland Noord en deze vast te leggen in convenanten. Begin 2009 vindt een themamiddag over het onderwerp plaats voor professionals. Deze middag is niet alleen de start voor het vormgeven van een sluitende aanpak; het vormt ook het begin van de pilot Preventie EGG voor jongeren en hun ouders. Het is de bedoeling de volgende activiteiten op te pakken:

- Trainingen 'signaleren van EGG' voor samenwerkingspartners vanuit het SHG
- Voorlichting op ROC's
- Voorlichting bij de moskee en andere kerken (jongeren en ouders)
- Regionale platforms voor religieuze instellingen en allochtone vrijwilligersorganisaties
- Uitwisseling van kennis, opgedaan tijdens de verschillende activiteiten

Aansluiting bij al lopend project Eervol geweldloos van het ACB Kenniscentrum

Toen de huidige beleidsmedewerker aantrad, zag hij dat naast de projectgroep EGG ook het ACB-Kenniscentrum bezig was met een project EGG in Noord-Holland Noord. Dát project bestaat uit het opzetten van een regionaal netwerkoverleg voor professionals (loopt nu een half jaar) en regionale platforms voor religieuze- en migrantenorganisaties (onlangs heeft de eerste bijeenkomst plaats gevonden). De gemeente Alkmaar heeft beide projecten met elkaar in contact gebracht en ervoor gepleit de insteek van het ACB-platform voor migrantenorganisaties te verbreden van alleen eergegrelateerd geweld naar huiselijk geweld.

Aansluiting bij politiepijot interregionaal Multi-etnisch expertisecentrum EGG

De politie heeft een belangrijke rol in de projectgroep EGG en is erg actief. In 2008 zijn regionale contactfunctionarissen EGG geïnstalleerd die enerzijds contact onderhouden met bureau LEC/EGG en anderzijds als vraagbaak en ondersteuning dienen voor collega's in de regio. Uiteindelijk zal een interregionaal Multi-etnisch expertisecentrum in Noord-Holland Noord ontstaan met als aandachtsgebied eergegrelateerd geweld.

Financiering en borging

Financiering

De aandacht voor EGG is ontstaan vanuit de werkvloer. Ambtelijk is hiervoor voldoende draagvlak binnen de gemeente. Er is geprobeerd het onderwerp ook hoger op de politieke agenda te krijgen. Bestuurlijk waren er echter veel vragen over het belang ervan. Aangezien het project vanuit de provincie kon worden gefinancierd, is op gegeven moment besloten niet langer bestuurlijke rugdekking te zoeken.

Naast enkele kleinere bijdragen van participerende gemeenten, OM en het ASHG ontvangt de projectgroep voor de pilot preventie EGG financiering van de provincie Noord-Holland. Ook het ACB-project Eervol Geweldloos wordt gefinancierd door de provincie.

Borging

De huidige financiering van het project heeft een looptijd van twee jaar. De beleidsmedewerker huiselijk geweld van de gemeente Alkmaar en het ASHG gaan ervan uit dat de producten die zowel het project Eervol Geweldloos als de pilot preventie EGG opleveren, zichzelf daarna in stand zullen houden. Het levert netwerken en kennis op. Beide projecten worden gezamenlijk afgesloten met een slotconferentie. Dit moet zich vertalen naar een blijvende verbeterde aanpak van EGG. Ook zullen deze ervaringen voeding moeten geven aan het bereiken van migranten bij de aanpak van huiselijk geweld. Men ziet geen noodzaak in nadenken over eventuele verdere borging.

Succes- en faalfactoren (beide 'projecten')

Uit het niet van de grond komen van het doelgroepenbeleid kan worden opgemaakt dat het bereiken van migranten geen sinecure is: het vereist veel kennis en inzet.

De pilot preventie EGG is nog maar net gestart. Daarom kunnen succes- en faalfactoren nog niet worden benoemd, zeker niet op uitvoeringsniveau. Het is echter interessant te zien hoe in korte tijd vanuit verschillende kanten activiteiten worden ontplooid en samenwerkingsverbanden ontstaan. Hierover valt wel het een en ander te zeggen.

Succesfactoren op organisatorisch/financieel niveau

- In de eerste plaats speelt een *sense of urgency* een belangrijke rol bij de totstandkoming van de diverse activiteiten en samenwerkingsrelaties. Hieraan ligt een aantal casussen van EGG, waarvan een met dodelijke afloop, ten grondslag. Deze situatie heeft ervoor gezorgd dat verschillende partijen, deels onafhankelijk van elkaar, met EGG aan de slag zijn gegaan. Deze partijen hebben vervolgens aansluiting bij elkaar gevonden.
- De gemeente Alkmaar heeft, in de vorm van 1 fte voor huiselijk geweld, veel capaciteit binnen de gemeente beschikbaar gemaakt. De betreffende ambtenaar kan er dan ook veel tijd en energie in steken.
- Er is een nauwe relatie tussen de gemeente en het ASHG (wekelijks contact). De beleidsambtenaar is sterk betrokken bij inhoudelijke en procesmatige ontwikkelingen. Desgevraagd geven betrokkenen aan dat dit niet alleen te maken heeft met een grote betrokkenheid met het onderwerp en met de beschikbare capaciteit, maar ook met een goede match tussen personen.
- Er bestaat een nauwe samenwerkingsrelatie tussen de beleidsmedewerkers huiselijk geweld bij de gemeente Alkmaar en de beleidsregisseur bij de GGD Den Helder. Deze relatie vindt zijn oorsprong in een vroegere samenwerking binnen de RAAK-aanpak tussen beide. Ook hier is sprake van een goede match tussen personen.
- Er is op Provinciaal niveau financiering gevonden voor het project.

Potentiële faalfactoren

Gezien het vroege stadium maken we met enige voorzichtigheid enkele kanttekeningen.

- De activiteiten in de regio zijn ontstaan op de werkvloer; er wordt nog gewerkt aan bestuurlijk draagvlak.
- Veel activiteiten worden gedragen door een aantal zeer enthousiaste en betrokken personen, die bovendien goed met elkaar samen kunnen werken. Dat is positief, maar draagt ook een potentieel risico in zich, bijvoorbeeld wanneer personen wegvallen. Het voorbeeld van de openstaande vacature bij de gemeente Alkmaar en het stilliggen van activiteiten huiselijk geweld in deze periode, is tekenend.
- Het is de vraag of borging voldoende aandacht krijgt. Is het reëel te veronderstellen dat hetgeen nu wordt opgebouwd, zal blijven bestaan na afloop van de financiering?

Gemeente: Arnhem

Vertrouwenspersonen Huiselijk Geweld in de wijk Malburgen

In de wijk Malburgen zijn 14 buurtbewoners opgeleid tot vertrouwenspersoon huiselijk geweld. De groep bestaat uit vrouwen en mannen in uiteenlopende leeftijden en van tien nationaliteiten. De vertrouwenspersonen verzorgen voorlichtingsbijeenkomsten voor groepen beroepskrachten en bewoners. Daarbij sluiten ze zoveel mogelijk aan bij bestaande groepen en maken ze gebruik van hun contacten in de wijk. Verder bieden de vertrouwenspersonen een luisterend oor en kunnen zij indien gewenst doorverwijzen naar de hulpverlening. Het project is uitgevoerd door welzijnsorganisatie Stichting Rijnstad en trainingsbureau Serafijn.

Aanleiding en doelstelling

Looptijd: het project is in september 2007 als pilot gestart met een looptijd van 2 jaar.

Doelstelling: uitgangspunt van het project is dat de ontwikkeling en escalatie van huiselijk geweld gestopt en voorkomen moet worden, doordat de vertrouwenspersonen in een vroegtijdig stadium signalen oppakken. Zij helpen betrokkenen het taboe rondom huiselijk geweld te doorbreken, in contact te treden en hulp te aanvaarden van organisaties, die op basis van integrale afspraken samenwerken. Hierbij is een aantal (meer concrete) subdoelstellingen geformuleerd gericht op bereik, toeleiding naar hulpverlening en bespreekbaar maken van huiselijk geweld. Tevens is één van de doelstellingen gericht op het beschrijven en verder ontwikkelen van de methodiek, zodat deze bruikbaar en toepasbaar wordt voor anderen.

Aanleiding: De gemeente heeft in 1998 het Ontwikkelingsplan Malburgen opgesteld. Onderdeel hiervan is een uitgebreid sociaal programma. Regelmatig vinden wijkconferenties (de Olympiade) plaats waarin gemeente, organisaties en bewoners de stand van zaken rond de sociale bouwstenen bespreken. De gemeente heeft tijdens één van deze bijeenkomsten ook een presentatie gehouden over de aanpak van huiselijk geweld. Bij een aantal allochtone vrouwen is tijdens een bijeenkomst het voorstel gedaan aandacht te besteden aan de problematiek achter de voordeur. Ze gaven aan dat er ook binnen Malburgen veel ellende binnen gezinnen is en dat de betrokkenen niet in staat zijn om daar zelf iets aan te doen.

Uitvoeringsproces

Start van het project

Trainingsbureau Serafijn heeft het idee van de buurtbewoners uitgewerkt in een projectvoorstel¹. De ontwikkelaars van het project concludeerden dat het voor slachtoffers en daders van huiselijk geweld vooral moeilijk is om de stap te maken naar de hulpverlenende instanties. Het project moest daarom vooral op dat punt ondersteuning bieden. De beleidsadviseur zorg van de gemeente Arnhem heeft ook in de beginfase meegedacht over de opzet van het project. Voor de gemeente past het project vooral in het beleid rond preventie, voorlichting en signalering. Vanuit de gemeente is gezorgd voor een introductiebrief van de burgemeester, die huis aan huis is verspreid. Ook heeft de gemeente voorlichtingsmateriaal rond huiselijk geweld ter beschikking gesteld voor verspreiding in de wijk.

Betrokken partijen:

De werving van vertrouwenspersonen en ondersteuning tijdens het project is in handen van de projectcoördinator. De projectcoördinator is door de kerngroep Sociale Bouwstenen ingehuurd bij welzijnsorganisatie Stichting Rijnstad. De bestaande contacten vanuit het welzijnswerk in de wijk waren van groot belang bij het kunnen selecteren van geschikte vertrouwenspersonen.

¹ Sociale bouwstenen Malburgen "Achter de voordeur" Project vertrouwenspersonen. Serafijn, 2004.

Een ander belangrijk onderdeel van het project is de training van de vertrouwenspersonen. De training is ontwikkeld en uitgevoerd door bureau Serafijn. De training gaat niet alleen over feiten rond huiselijk geweld, maar ook over omgaan met angst en bedreiging en gesprekstechnieken. De vertrouwenspersonen volgen elke maand één dag training gedurende de gehele looptijd van het project.

Het project wordt begeleid door een begeleidingsgroep, die bestaat uit een wijkmanager (van de gemeente), de manager maatschappelijk werk van Stichting Rijnstad, enkele bewoners, de projectcoördinator van Stichting Rijnstad en de trainer van Serafijn. De rol van deze groep is om het project te volgen en sturing en feedback te geven. Ook hebben ze meegedacht bij de ontwikkeling van het project.

Fasering:

De belangrijkste koerswijziging tijdens de uitvoering van het project is geweest dat de benaderingswijze van de doelgroep is aangepast. Er is begonnen met huis-aan-huis-folders en een aantal telefoonlijnen waarmee de vertrouwenspersonen bereikt konden worden. Deze aanpak bleek echter niet of nauwelijks te werken. Toen is er voor gekozen de vertrouwenspersonen voorlichtingsbijeenkomsten te laten organiseren bij bestaande groepen in de wijk, informatie te geven over huiselijk geweld en de bekendheid van de vertrouwenspersonen te verhogen. Dit heeft wel tot resultaten geleid.

Effectiviteit:

Er heeft geen effectmeting plaatsgevonden van het project in termen van effecten op bijvoorbeeld kennis, houding en gedrag van wijkbewoners. Daar zijn ook geen voornemens voor. Wel is een publicatie opgesteld waarin het project en de resultaten na afloop uitgebreid zijn beschreven.¹ Aan het einde van de pilot (september 2009) is geteld dat er 137 gesprekken zijn gevoerd met 62 mensen en er 51 voorlichtingsbijeenkomsten voor beroepskrachten en wijkclubs zijn gehouden. Verder heeft men geconstateerd dat de voorlichtingsbijeenkomsten daadwerkelijk tot discussies leidden en dat bewoners de vertrouwenspersonen beter weten te vinden dan in het begin. In totaal zijn er tijdens het project 26 mensen doorverwezen naar professionele hulpverlening (het Algemeen Maatschappelijk Werk, de politie, de crisisopvang, de huisarts, de Sociale Dienst of het School maatschappelijk werk). In de wijk wonen grote groepen migranten. Deze groepen zijn volgens de betrokkenen ook zeker bereikt, juist door de inzet van vertrouwenspersonen uit de verschillende migrantengroepen.

De gemeente vindt de voorlichting dichtbij de bevolking, de samenwerking met de reguliere hulpverlening (zoals maatschappelijk werk en politie) en het neveneffect van empowerment van de vrijwilligers belangrijke opbrengsten van het project. Er is geen behoefte aan nadere evaluatiegegevens.

Financiering en borging

Financiering

De pilot is gefinancierd door de provincie Gelderland (75%) en de gemeente Arnhem (25%). Bij de provincie is gebruik gemaakt van de subsidieregeling Sociaal Beleid Gelderland 2004 (ontwikkeling en vernieuwing lokaal sociaal beleid). Verder is het project gefinancierd vanuit het wijkbudget voor wijkontwikkeling. Het wijkplatform, waarin de wijkmanager, bewoners en organisaties als het maatschappelijk werk en de politie zijn vertegenwoordigd, beslist over de besteding van deze middelen.

Borging

De oorspronkelijke pilot is in september 2009 afgelopen. Het project is verlengd tot eind 2009, eveneens gefinancierd door de provincie en de gemeente.

Er wordt momenteel overleg gevoerd over een vervolgproject. Het is de bedoeling het project te verbreden naar vier wijken in Arnhem en de vertrouwenspersonen ook inzetbaar te maken op het onderwerp eergereleerd geweld. Hierover worden afspraken gemaakt tussen de gemeente Arnhem en hoofdaannemer Stichting Rijnstad. Ook bureau Serafijn is bij het vervolg betrokken. Het vervolgproject zal starten in januari 2010 en heeft een looptijd van twee jaar.

¹ Klein Nienhuis W. Vertrouwenspersonen huiselijk geweld Malburgen. Serafijn, 2009.

Het vervolg wordt vanuit een aantal bronnen gefinancierd. De gemeente heeft subsidie aangevraagd uit de emancipatieprojecten van het ministerie van OC&W, voor de uitbreiding van het project in twee nieuwe wijken. Hiervoor is een bedrag van 50.000 euro beschikbaar. De overige financiering is afkomstig uit de budgetten voor wijkontwikkeling van de betrokken wijken. Ten slotte wordt door de gemeente vanuit de aanpak huiselijk geweld aanvullende financiering beschikbaar gesteld, wat met name gericht is op de verbreding van het project naar het onderwerp eengerelateerd geweld.

Succes- en faalfactoren

Projectaanpak en uitvoering

Een aantal keuzes die zijn gemaakt in de uitvoering van het project hebben bijgedragen aan het succes. De belangrijkste factoren zijn:

- Bij aanvang van het project is goed nagedacht over de insteek van het project. Er is voor gekozen zowel mannen als vrouwen te betrekken en open te staan voor zowel daders als slachtoffers. Hiermee wordt eventuele weerstand tegen het project verminderd.
- De trainingen zijn breed van opzet en structureel van aard: ze gaan niet alleen over feiten rond huiselijk geweld, maar ook over het omgaan met angst en bedreiging en gesprekstechnieken. De vertrouwenspersonen zeggen hier zelf ook veel aan te hebben, wat hen motiveert om betrokken te blijven bij het project.
- Door de inzet van vertrouwenspersonen uit verschillende culturen, kunnen mensen uit de wijk in hun eigen taal geholpen worden. Dit verlaagt de drempel voor een hulpvraag.

Het belangrijkste knelpunt dat is ervaren in de uitvoering, is dat alleen het openstellen van telefoonlijnen voor het bereiken van de vertrouwenspersonen geen goede aanpak bleek en niet tot vragen van de doelgroep leidde. Een meer persoonlijke aanpak door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten, leidde tot meer vragen van de doelgroep.

Organisatie en financiering

Ook in de organisatie van het project en financiering zijn een aantal succesfactoren te benoemen:

- De projectcoördinator is door het werk voor de welzijnsorganisatie goed ingebed in de wijk en kent de doelgroepen goed. Dit is van belang voor een succesvolle werving van vrijwilligers.
- De gemeente Arnhem is betrokken geweest bij de opzet van het project en het nadenken over een vervolg. Ook heeft de gemeente actief gestuurd op verbreding van het project in meerdere wijken en naar het aanverwante onderwerp eengerelateerd geweld.
- Vanuit de gemeente is het belang van het project ondersteund door het tonen van bestuurlijke betrokkenheid. Zo was de wijkwethouder aanwezig bij de officiële start van het project en heeft de burgemeester een trainingsavond van de vrijwilligers en een werkconferentie over het eindrapport meegemaakt.
- Waardering van buitenaf is een belangrijke stimulans voor de vrijwilligers. Aan het begin van het project was er bij de benaderde buurtbewoners de nodige twijfel. Toen er met het project prijzen werden gewonnen¹, veranderde dat. Onlangs heeft men een ontmoeting en gesprek gehad met koningin Beatrix als een van de kroontjes uit de wijk.

¹ De Anke Kooke Prijs voor het meest innovatieve en waardevolle initiatief op het gebied van alternatieven voor geweld (november 2007) en de Marga Klompéprijs gericht op het aanmoedigen van mensen die zich inzetten voor gerechtigheid, vrede, emancipatie en achtergestelde groepen in de samenleving (oktober 2008).

Gemeente: Den Haag

Van huis uit

Het project 'Van huis uit' leidt in een bewustwordings- en trainingstraject sleutelfiguren uit diverse gemeenschappen op tot gemeenschapsbemiddelaars. De training omvat mediatie technieken, inzicht in culturele en juridische aspecten van conflictbemiddeling en samenwerking met reguliere hulpverleningsorganisaties. Gemeenschapsbemiddelaars hebben als vertrouwenspersoon toegang tot de gemeenschap. Vanuit die positie kunnen zij eengerelateerd geweld bespreekbaar maken en preventief optreden bij spanningen binnen en buiten de familiekring. Dat gebeurt door middel van gesprekken, voorlichtingsbijeenkomsten, huiskamergesprekken en netwerken.

Aanleiding en doelstelling

Looptijd: Het eerste project kende een looptijd van 2006 t/m 2008. Voor de periode 2009 t/m 2011 is inmiddels een vervolgproject gestart.

Doelstelling: centrale doelen van het vervolgproject zijn het bereiken van nieuwe gemeenschappen en het verversen van de bestaande pool van bemiddelaars. De doelstellingen zijn vastgelegd in een prestatiekaart. Hierin zijn de doelen beschreven, met daaraan gekoppeld kwantitatieve doelen per jaar en gewenste effecten. Tevens is aangegeven hoe deze prestaties gemeten worden. De doelstellingen zijn geformuleerd rond de volgende thema's:

- Werven nieuwe bemiddelaars
- Trainen van bemiddelaars
- Informeren
- Bemiddelen, beïnvloeden en verwijzing
- Signaleren
- Spreekuur / telefonische bereikbaarheid
- Het organiseren van expertmeetings
- Consultatie aan beroepskrachten en organisaties met specifieke vragen over eengerelateerd geweld
- Deelname aan kerngroep eengerelateerd geweld

Aanleiding: In 2004 heeft welzijnsorganisatie stichting MOOI een symposium 'Traditioneel geweld in de moderne tijd' georganiseerd, met als onderwerp eengerelateerd geweld. Dit symposium is samen met de gemeente geëvalueerd. Geconcludeerd werd dat er vooral belangstelling was vanuit professionele organisaties, maar weinig vanuit de allochtone gemeenschappen zelf. Daarom hebben ze ervoor gekozen de gemeenschap meer te betrekken bij de aanpak van eengerelateerd geweld door sleutelfiguren te selecteren.

Uitvoeringsproces

Betrokken partijen:

In 2006 is het eerste projectvoorstel uitgewerkt. Dit is opgesteld door Stichting MOOI en een trainingsbureau, in samenwerking met de gemeente. Uitgangspunt van het project was om de sleutelfiguren complementair aan de reguliere hulpverlening in te zetten.

Het eerste project was bij de gemeente Den Haag ondergebracht bij een beleidsmedewerker emancipatie. Het vervolgproject is ondergebracht bij de afdeling Volksgezondheid en zorg. Bij de uitwerking van het projectvoorstel voor het vervolgproject heeft de gemeente actief meegedacht en geadviseerd.

Het project 'Van huis uit' wordt uitgevoerd door Stichting MOOI. In het begin was er vanuit de gemeenschappen een negatieve houding ten opzichte van het onderwerp eengerelateerd geweld. Stichting MOOI is het gesprek aangegaan met beoogde sleutelfiguren en heeft hen toch weten te overtuigen. Daarbij waren de bestaande goede contacten met deze gemeenschappen (vanuit de welzijnsactiviteiten) van belang. Een stimulerende factor daarbij was verder de politieke aandacht die het onderwerp destijds kreeg. Ook paste het concept van bemiddeling goed binnen de cultuur van de benaderde gemeenschappen.

De training en coaching van de gemeenschapsbemiddelaars wordt verzorgd door een trainingsbureau. Stichting MOOI is verantwoordelijk voor de algemene begeleiding en voortgang van het project.

Fasering:

Belangrijk verschil tussen het eerste project 'Van huis uit' en het nu lopende vervolgproject, zijn de doelgroepen. Het oorspronkelijke project richtte zich op de Turkse, Koerdische, Irakese en Marokkaanse gemeenschappen. In het vervolgproject is ervoor gekozen nieuwe gemeenschappen (nl. Afghaans, Iraans, Hindoeestaans, Chinees, Somalisch) bij het project te betrekken. In sommige gemeenschappen verloopt de werving moeizaam. Hier zijn minder bestaande contacten dan in de Turkse en Marokkaanse gemeenschap.

Effectiviteit:

Door het ministerie van OC&W is het oorspronkelijke project benoemd als één van de veelbelovende initiatieven voor emancipatie en participatie, die vragen om navolging. Dit is een grote stimulans geweest voor de motivatie van betrokkenen en het realiseren van een vervolg van het project.

In het eerste project zijn 25 bemiddelaars geworven, waarvan er 21 de opleiding met succes hebben voltooid. Doordat het project van januari tot juli 2009 heeft stilgelegen zijn een aantal bemiddelaars afgefallen. Eind 2009 zijn nog 13 van de oorspronkelijke bemiddelaars actief in het project.

Aan het einde van de eerste projectperiode waren er 50 voorlichtingsbijeenkomsten uitgevoerd door de bemiddelaars, waarbij 20-30 personen per bijeenkomst aanwezig waren. In die periode hebben de bemiddelaars 16 concrete incidenten behandeld. Verschillende mensen zijn doorverwezen naar reguliere hulpverlening. Er zijn geen gegevens over de effectiviteit van de inzet beschikbaar.

Over de realisatie van de doelstellingen van het vervolgproject is nog geen informatie beschikbaar.

Financiering en borging

Financiering

Het eerste project is opgezet met een startsubsidie van de gemeente Den Haag. Het project zelf is gefinancierd vanuit de subsidie voor emancipatieprojecten van het ministerie van OC&W, met aanvullende financiering van Fonds 1818 en het Oranjefonds.

Het vervolgproject wordt in 2009 alleen gefinancierd door de gemeente Den Haag vanuit de regeling 'Beschermd en weerbaar'. Deze heeft daarnaast een eenmalige financiële bijdrage van het ministerie van OC&W gekregen, omdat het project behoort tot de succesvolle emancipatieprojecten. Voor 2010 gaat Stichting MOOI aanvullende fondsen zoeken, bijvoorbeeld bij Fonds 1818 of het Oranjefonds. De gemeente Den Haag heeft de intentie uitgesproken het project voor drie jaar te steunen, maar de subsidie moet wel jaarlijks worden aangevraagd. De gemeente ziet het project als een waardevolle aanvulling op het bestaande hulpverleningsaanbod. Vooral omdat het project zich ook richt op de preventieve kant en daarbij aan bemiddeling doet (terwijl normaal vooral voorlichting wordt gegeven).

Borging

Het vervolgtraject loopt nog tot 2011. Dan zal worden bekeken of een vervolg nodig is. Het streven is het project in te bedden in de reguliere structuren, waardoor het project overbodig wordt. Om dit te ondersteunen wordt een netwerk opgestart van bemiddelaars en reguliere instellingen. De projectleider van Stichting MOOI neemt bovendien deel aan de kerngroep eengerelateerd geweld, waarin de relevante ketenpartners overleggen over de aanpak van eengerelateerd geweld in Den Haag.

Succes- en faalfactoren

Projectaanpak en uitvoering

Een belangrijke succesfactor in de uitvoering is dat Stichting MOOI een goed netwerk heeft met bepaalde migrantenorganisaties, vanuit hun activiteiten op het gebied van welzijn. Dit heeft een belangrijke rol gespeeld bij de werving van de gemeenschapsbemiddelaars. Het kost aanzienlijk meer tijd om nieuwe contacten te leggen in de migrantengemeenschappen waar tot nu toe nog geen bemiddelaars waren geworven.

Organisatie en financiering

Wat betreft organisatie en financiering is te constateren dat de gemeente Den Haag Stichting MOOI heeft gestimuleerd bij het formuleren van concrete doelen voor het vervolgproject en het werven van bemiddelaars in nieuwe doelgroepen.

De continuïteit van het project en daarmee van de begeleiding van vrijwilligers is van belang voor het behoud van vrijwilligers. Daarvoor is continuïteit in financiering nodig.

Gemeente: Enschede

Weerbaarheid in uitvoering

Het project 'Weerbaarheid in uitvoering' heeft als doel vrouwen weerbaarder te maken tegen het ontstaan van relationeel geweld. Via de Turks Islamitische vrouwenorganisatie Otivo zijn kadervrouwen van lokale Turkse organisaties geworven voor deelname aan een trainingsweekend. Dit trainingsweekend, met een train-de-trainer insteek, werd verzorgd door Variya (de provinciale steunfunctie voor maatschappelijke ontwikkeling en integratie in Overijssel). Aan de training namen ook medewerkers van de Vrouwenopvang Overijssel en Scala Welzijn Hengelo deel. De kadervrouwen zijn vervolgens weerbaarheidstrainingen gaan geven aan hun achterban. Dit werd door Variya begeleid door regelmatig contact, het beschikbaar stellen van materialen en een terugkombijeenkomst. Het project is uitgevoerd in de gemeenten Haaksbergen, Enschede, Oldenzaal, Deventer en Almelo.

Aanleiding en doelstelling

Looptijd: het project had een looptijd van een jaar: van 1 augustus 2007 tot 31 juli 2008.

Doelstelling: vrouwen weerbaarder maken tegen het ontstaan van relationeel geweld door:

- kadervrouwen te trainen in het geven van weerbaarheidstrainingen
- kadervrouwen te trainen in belangenbehartiging voor de achterban

Aanleiding: Reden voor het opzetten van het project was dat Variya constateerde dat huiselijk geweld een veelvoorkomend probleem is in allochtone gezinnen. Variya heeft eerst het project 'Razjel Dayeb' (= de eerbare, goede man) opgezet, gericht op allochtone mannen, met als onderwerp man-vrouw verhoudingen. Dit project was opgezet als een preventieproject relationeel geweld. Daaruit vloeide het idee voort om ook een project voor vrouwen op te zetten. Ook kwamen ze tot de conclusie dat er geen weerbaarheidstrainingen specifiek voor allochtone vrouwen waren. De bestaande trainingen werden vanuit westerse, individualistische invalshoek gegeven.

Uitvoeringsproces

Betrokken partijen:

Voor de uitvoering van dit project is contact gelegd met Otivo (Overijsselse Turkse Islamitische Vrouwen Organisatie). Zij waren direct erg enthousiast om aan dit project deel te nemen. Otivo heeft een belangrijke rol gespeeld in het leggen van contacten met lokale vrouwengroepen en het werven van deelnemers voor het trainingsweekend. Daarnaast heeft Variya samenwerking gezocht met Scala Welzijn Hengelo en de Vrouwenopvang Overijssel. Beide organisaties hebben medewerkers afgevaardigd voor deelname aan de training. De Vrouwenopvang leverde daarnaast ook een inhoudelijke bijdrage aan de training. De gemeenten hebben geen rol gehad in dit project. Wel zijn ze uitgenodigd voor een slotbijeenkomst.

Fasering:

Het project was opgebouwd uit vier onderdelen:

- de ontwikkeling van het trainingsprogramma en werving van deelnemers
- uitvoering trainingsweekend
- uitvoering van trainingen door de kaderleden
- slotbijeenkomst voor gemeenten

Effectiviteit:

Tijdens het project zijn 31 vrouwen getraind in het geven van de weerbaarheidstraining 'Fempowerment'. In de deelnemende gemeenten zijn per gemeente 2 à 3 bijeenkomsten van drie uur georganiseerd. Hiermee zijn in totaal 299 vrouwen bereikt.

Het doel om 400 vrouwen te bereiken met de trainingen is niet gehaald. Oorspronkelijk was ervan uitgegaan dat Scala Welzijn Hengelo en Vrouwenopvang Overijssel de trainingen ook zouden uitvoeren. Scala Welzijn Hengelo is echter niet tot uitvoering van de trainingen overgegaan.¹ De Vrouwenopvang Overijssel concludeerde dat de trainingen onvoldoende aansloten bij hun doelgroep (de vrouwen die al in de opvang zitten) en hebben om die reden de trainingen niet uitgevoerd.

Het project is door Variya geëvalueerd onder de deelnemers. Zij waren over het algemeen heel positief. Ze vonden het goed dat er over het onderwerp werd gesproken en zeiden de vaardigheden in de praktijk ook te hebben toegepast (of dat geprobeerd te hebben). De meeste vrouwen zijn na de eerste bijeenkomst ook naar de tweede en derde bijeenkomst gekomen.

Financiering en borging

Financiering:

Er is financiering gezocht via de regeling emancipatieprojecten van het ministerie van OC&W. Om deze subsidie te krijgen was cofinanciering nodig. Aangezien Variya een provinciale steunfunctieorganisatie is, was het logisch deze financiering te vragen bij de provincie Overijssel. Beide partijen hebben de helft van het project gefinancierd. Er zijn geen andere financieringsbronnen gezocht.

Borging:

Variya zou graag willen dat de trainingen professioneler en intensiever zouden worden opgepakt door de reguliere hulpverleningsorganisaties. Teneinde het project te borgen zijn afsluitende bijeenkomsten georganiseerd voor de beleidsambtenaren van de betrokken gemeenten. Doel hiervan was de resultaten over te dragen: hoe kunnen gemeenten hier nu zelf mee verder? Dit heeft echter niet het gewenste resultaat opgeleverd. In Enschede waren er wel voornemens om een vervolg op het project te realiseren. Variya heeft hiervoor ook een voorstel ingediend. Door vertrek van de verantwoordelijke gemeentelijke beleidsmedewerker is dit traject voornemens echter vastgelopen. Variya zoekt nog naar andere mogelijkheden om het project een vervolg te geven.

Succes- en faalfactoren

Projectaanpak en uitvoering:

Als succesfactoren in de uitvoering van het project werden genoemd:

- De grote betrokkenheid van de Turkse Vrouwenorganisatie Otivo. Deze organisatie speelde vooral een belangrijke rol bij de werving van deelnemers aan het trainingsweekend. Zij beschikten over goede contacten met de lokale vrouwenorganisaties, waarmee hun betrokkenheid van cruciaal belang was voor het slagen van het gehele project.
- Een tweede factor is de insteek van de trainingen, wat de deelname laagdrempelig heeft gemaakt. Het kiezen van een relatief neutrale titel voor de training als 'grenzen herkennen en grenzen aangeven' maakt dat het niet bedreigend klinkt. Ook is aangesloten bij tijdstippen waarop vrouwen reeds aan activiteiten deelnemen.

Als knelpunt is ervaren dat één trainingsweekend voor de deelnemers te beperkt is om zowel kennis te krijgen over het thema relationeel geweld en tevens te leren voor een groep te staan. In de training en begeleiding zou meer aandacht besteed moeten worden aan trainingsvaardigheden.

¹ Het is niet mogelijk aan te geven wat hiervoor precies de reden is geweest, aangezien we deze organisatie zelf niet hebben gesproken. Variya heeft als reden aangegeven dat de training toch niet binnen het programma bleek te passen.

Organisatie en financiering:

De regeling voor emancipatieprojecten van het ministerie van OCW heeft, samen met de financiering van de provincie Overijssel, de uitvoering van het project mogelijk gemaakt. Wat betreft de organisatie en financiering van het project, zijn vooral knelpunten opgetreden in de borging op lokaal niveau:

- In de meeste betrokken gemeenten is geen vervolg gegeven aan dit project. Voornemens voor continuering van het project in de gemeente Enschede zijn vooralsnog vastgelopen, waarbij het vertrek van een beleidsmedewerker een belemmerend effect heeft gehad. Er zijn momenteel geen concrete plannen voor een vervolg van het project.
- Het borgen van de aanpak door samenwerking met hulpverleningsorganisaties heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. Hoewel al in een vroeg stadium samenwerking is gezocht met deze organisaties, hebben zij er toch voor gekozen de trainingen niet in hun aanbod op te nemen.

Gemeente: Groningen

Voorlichting aan Turkse en Marokkaanse gemeenschappen en project Weerbare Moslima's

Voorlichtingsproject voor mannen en vrouwen binnen Turkse en Marokkaanse gemeenschappen over huiselijk geweld. Eerst werden bijeenkomsten voor mannen gehouden; daarna ook voor vrouwen. Bij de voorlichtingsbijeenkomsten voor vrouwen werd de aandacht gevestigd op de mogelijkheid een weerbaarheidstraining voor moslima's te volgen.

Deze trainingen vormen een afzonderlijk project, waarbij door middel van weerbaarheidstrainingen die op moslima's zijn toegesneden, randvoorwaarden worden geschapen voor een betere participatie van moslimvrouwen in de Nederlandse samenleving, het vergroten van weerbaarheid van moslimvrouwen en kennis wordt overgedragen over huiselijk geweld, rechten en hulpverlening.

Beide projecten waren afgerond ten tijde van het onderzoek. Er zijn plannen de projecten, in gewijzigde vorm, nieuw leven in te blazen.

Aanleiding en doelstelling

Looptijd: 2006-2007 (voorlichting) en 2006-2008 (weerbare moslima's)

Doelstellingen:

- bewustwordingsproces in gang zetten (voorlichting)
- drempels naar politie en/of hulpverlening verlagen (voorlichting)
- optimaliseren participatie moslimvrouwen (weerbaarheidstrainingen)
- vergroten weerbaarheid moslimvrouwen (weerbaarheidstrainingen)
- preventie huiselijk geweld (voorlichting en weerbaarheidstrainingen)

Aanleiding: na constatering dat Turken en Marokkanen relatief weinig gebruik maken van bestaande hulpverleningstrajecten, volgde in 2004/2005 een onderzoek. Een van de belangrijkste oorzaken hiervoor bleek het grote taboe op het bespreken van het onderwerp huiselijk geweld. Daarnaast werden ook onbekendheid met de hulpverlening onder Nederlanders met een Turkse of Marokkaanse achtergrond genoemd, evenals een gebrekkige aansluiting van de hulpverlening op deze gemeenschappen, waardoor zij afhaken.

Uitvoeringsproces

Betrokken partijen:

ASHG Groningen, Bureau Wen-Do (trainingen)

Uitvoeringsproces:

Voorlichting. Binnen het ASHG in Groningen zijn voor het bereiken van verschillende doelgroepen aparte aandachtsfunctionarissen aangesteld. De aandachtsfunctionaris voor migranten kon voor een voorlichtingsproject onder Turken en Marokkanen een projectsubsidie van het Oranjefonds krijgen. Ze heeft veel tijd geïnvesteerd in het leggen van contacten en het opzetten en uitbreiden van een netwerk. De aanpak was als volgt:

- contact leggen met sleutelfiguren in de gemeenschap
- gemeente en buurtagent betrekken (informereren, betrokkenheid en draagvlak creëren)
- werkgroep formeren (vrouwen en mannen uit de gemeenschap, gemeentelijk cultureel werker, buurtagent en het ASHG als voorzitter)
- voorlichting voorbereiden (juiste benaderingswijze en insteek kiezen – bijv. huiselijke vrede –, bezoek werkgroep aan vrouwenopvang, kennismaking met voorlichter)
- uitvoeren (eerst voorlichting voor mannen, dan voor vrouwen. Voorlichting geven door mensen met gezag binnen eigen groep: imam en Turkse arts)
- evalueren en overdragen project aan gemeente

De uitwerking van deze aanpak zag er in iedere gemeente anders uit. Steeds was er maatwerk nodig. De aandachtsfunctionaris voor migrantengroepen begon in de gemeente Delfzijl, vanwege aanwezigheid van een relatief grote Turkse gemeenschap en een etnische raad binnen de gemeente. Via de raad kwam ze in contact met een Turkse politieagente, sleutelfiguren en ex-slachtoffers van huiselijk geweld. Van hieruit werd een eerste werkgroep opgericht. Dit proces duurde driekwart jaar: pas toen kon de eerste voorlichtingsbijeenkomst beginnen. Daarna volgden Veendam en Appingedam. Het project in Delfzijl was als een lopend vuurtje door de (goed georganiseerde en hechte) Turkse gemeenschap gegaan: de Turken in Veendam waren hier toen al van op de hoogte. Vervolgens werd ze benaderd door een imam in Groningen om daar hetzelfde te gaan doen. Gemiddeld waren steeds zo'n 10 vergaderingen nodig van de opgerichte werkgroep voordat de eerste voorlichtingsbijeenkomst van start kon gaan.

Weerbare Moslima's. Bij het ASHG kwam een verzoek binnen van de Groningse Stichting Moslima's voor Moslima's voor het organiseren van weerbaarheidstrainingen, speciaal toegesneden op moslimvrouwen.

'Koppeling' beide projecten. Besloten werd de organisatie die de weerbaarheidstrainingen uit zou gaan voeren, hier informatie over te laten geven tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten voor vrouwen. Vrouwen konden zich dan meteen hiervoor opgeven.

Financiering/borging

Financiering

Het *voorlichtingsproject* werd gefinancierd door het Oranjefonds.

Het *project Weerbare Moslima's* ontving financiering van het Ministerie van OC&W, het Oranjefonds en van het Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling in Groningen.

Borging

Beide projecten hadden, financieel, een beperkte looptijd. Mede met het oog hierop heeft de betreffende aandachtsfunctionaris van het ASHG vanaf het begin van de projecten de betrokken gemeenten (centrumgemeente en regiogemeenten) op de hoogte gehouden van de projecten en hen uitgenodigd deel te nemen aan bijeenkomsten. De gemeenten hebben hier steeds enthousiast op gereageerd. Zij heeft geprobeerd structurele financiering te krijgen vanuit gemeenten om de projecten na afloop voort te kunnen zetten. Alleen de gemeente Delfzijl heeft gedurende een beperkte periode financiering beschikbaar gesteld.

Ondanks de positieve feedback van gemeenten blijkt het in praktijk lastig hiervoor gemeentelijke middelen los te krijgen. De aandachtsfunctionaris vermoedt dat de achterliggende reden hiervoor gelegen is in het ontbreken van minderhedenbeleid binnen de gemeenten. De gemeente Groningen zegt desgevraagd dat in gemeenten, ook in Groningen, er meer een tendens is van wijkgericht werken en minder van een doelgroepenbeleid. Toch is dit geen reden is om een dergelijk project niet te financieren. Bij financiering moeten keuzes tussen projecten worden gemaakt, en in onderhavig geval zal prioriteit zijn gegeven aan een ander project.

Borging heeft overigens ook een niet-financiële kant, hoewel deze kant vaak wel nauw verbonden is met geld. Met het beëindigen van het voorlichtingsproject (en dus ook het onderhouden van een netwerk en het motiveren van gemeenschappen) verwaterde niet alleen het netwerk, maar ook de activiteiten binnen de gemeenschap. Kennelijk is een onafhankelijk persoon nodig die de activiteiten en contacten gaande kan houden. Opgebouwde netwerken en ingezette activiteiten en discussies blijken zichzelf niet in stand te houden.

Vervolgplannen

Er zijn plannen de voorlichting aan allochtone groepen opnieuw op te pakken en een netwerk van vertrouwenspersonen op te zetten, wat uiteindelijk in de gehele provincie moet gaan draaien. Hiervoor is financiering beschikbaar gesteld vanuit projectgelden van het ASHG. Het ASHG heeft echter besloten dit project *alleen* te starten als er een concrete toezegging van de gemeente ligt dat zij financieel zorg zal dragen voor het instandhouden van het netwerk na afloop van het project.

Succes- en faalfactoren

Uitvoeringsniveau

Het voorlichtingsproject binnen de Turkse gemeenschap was zeer succesvol. Succesfactoren waren:

- een grote tijdsinvestering en stapsgewijze aanpak door de aandachtsfunctionaris, waarmee vertrouwen wordt gewonnen en draagvlak gecreëerd;
- het ASHG faciliteert, coördineert en ondersteunt, maar mensen in de gemeenschappen hebben zelf een actieve rol;
- de hechtheid van de gemeenschap, de hoge organisatiegraad en bestaande aandacht voor huiselijk en eengerelateerd geweld in Turkije;
- aansluiting bij bestaande structuren in de gemeenschappen;
- medewerking van een gezaghebbend persoon uit de gemeenschap (Turkse arts).

Het is niet gelukt eenzelfde succes te behalen bij de Marokkanen: zij waren moeilijker te bereiken. De indruk bestaat dat zij onderling meer versnipperd en verdeeld zijn.

Het trainingsproject Weerbare Moslima's is voor de moslima's die hebben deelgenomen, zeer succesvol geweest. Zij zeggen dat hun zelfvertrouwen is toegenomen en hun houding en gedrag zijn veranderd. Helaas hebben slechts 20 vrouwen aan de trainingen deelgenomen, terwijl vooraf tenminste 40 tot 50 vrouwen beoogd waren. De meeste deelnemers waren gescheiden vrouwen met een 'geweldsverleden'. Het is dan ook de vraag of met de training de vrouwen zijn bereikt die dit het hardste nodig hebben. Het project wordt als weinig effectief beschouwd.

Belangrijkste reden voor de lage opkomst was waarschijnlijk de koppeling van de (inschrijving voor) de trainingen aan voorlichtingsbijeenkomsten. Hiermee werden de trainingen gekoppeld aan huiselijk geweld, waardoor vrouwen de benodigde toestemming van hun man mogelijk niet kregen.

Organisatorisch en financieel niveau

Het is niet gelukt structurele financiering te vinden voor het voorlichtingsproject. Het project is na afloop van de financiering dan ook gestopt. Ook het opgebouwde netwerk verwaterde. Netwerken moeten door een onafhankelijk persoon worden onderhouden en vragen dus om een permanente investering.

Het is lastig structurele financiering bij gemeenten te krijgen voor dit soort projecten. Projecten moeten immers concurreren met vele andere projecten waarvoor financiering wordt aangevraagd. Gemeentelijke financiering voor een wijkgericht project is wellicht eenvoudiger te krijgen dan een project gericht op een bepaalde doelgroep.

Gemeente: Nijmegen

Vergroten van de aangiftebereidheid

In de Nijmeegse wijk Dukenburg loopt sinds 2008 het project 'Vergroten van de aangiftebereidheid'. Het gaat om theatervoorstellingen over huiselijk geweld voor wijkbewoners, waarvan een groot deel van allochtone afkomst is. Na afloop van de voorstellingen presenteren de politie en de hulpverleningsinstanties zich. Inmiddels liggen er verzoeken hetzelfde ook in andere wijken te gaan doen.

Aanleiding en doelstelling

Looptijd: het project is in 2008 gestart in de wijk Dukenburg en liep door tot eind 2009.

Doelstelling: het bespreekbaar maken van een taboeonderwerp onder bepaalde doelgroepen met 'interactieve' middelen en daarmee de aangiftebereidheid verhogen.

Aanleiding:

De politie en de vrouwenopvang constateerden dat het aantal meldingen in de wijk Dukenburg, een wijk met veel allochtone bewoners, sterk achterbleef bij wat verwacht zou mogen worden, ervan uitgaande dat huiselijk geweld bij allochtone en autochtone bewoners even vaak voorkomt. Tegelijkertijd gaf de sociaal-juridische hulpverleningsorganisatie Inter-lokaal, die zich op migranten richt, aan juist veel gevallen van huiselijk geweld tegen te komen.

Uitvoeringsproces

Beschrijving start en verloop proces:

Aangezien het probleem in eerste instantie gesignaleerd werd in Dukenburg, werd financiering aangevraagd bij de gemeentelijke afdeling Wijkmanagement. De gemeentelijke beleidsmedewerker die huiselijk geweld in haar portefeuille heeft, was hier nog niet bij betrokken.

Inmiddels liggen er uit diverse andere wijken verzoeken om hetzelfde te gaan organiseren, waarmee het project het wijkmanagement begint te overstijgen en een stadsbreed project lijkt te worden. Het wijkmanagement wil het project daarom graag afronden. Op dit moment ligt het verzoek bij de beleidsmedewerker Maatschappelijke Opvang (MO, waaronder huiselijk geweld valt). Het is echter de vraag onder wiens verantwoordelijkheid dit project valt: MO of Integratie & emancipatie.

Het zou wel passen binnen het programma MO. Na een periode waarin bewust geen doelgroepenbeleid werd gevoerd wat betreft huiselijk geweld – vanuit de gedachte dat het overall evenveel voorkomt-, begint men daar nu op terug te komen. Vanuit de praktijk zijn er, naast de theatervoorstellingen, al diverse initiatieven ontstaan om migranten beter te kunnen bereiken. Zo is bijvoorbeeld een deskundigheidsbevorderingsproject gefinancierd voor sociaal-raadslieden van Inter-lokaal, zodat zij signalen van huiselijk geweld bij hun cliënten kunnen herkennen en beter weten wat zij hiermee kunnen doen. Dit project is gezamenlijk gefinancierd vanuit de programma's MO en Integratie & Emancipatie. Daarnaast is Nijmegen bezig met activiteiten op het terrein van eerge relateerd geweld.

Betrokken partijen:

In eerste instantie politie, vrouwenopvang, Inter-lokaal en afdeling Wijkmanagement. Deze instanties kennen elkaar van de casusoverleggen huiselijk geweld, die in Nijmegen zijn ondergebracht bij de GGD. Aangezien Wijkmanagement eruit gaat stappen, is de vraag nu waar het project komt te liggen: bij MO of bij Integratie & Emancipatie. Het is, gezien de huidige crisis binnen de gemeente (demissionair College) en de komende verkiezingen de vraag hoe een en ander gaat lopen. Zo is bijvoorbeeld de vraag welk beleid binnen de verschillende programma's gevoerd gaat worden. Is de gemeente verantwoordelijk voor een passend aanbod voor alle doelgroepen, of is dat aan de hulpverleningsinstanties zelf? De gemeente is hier nog niet uit.

Nadat een theatervoorstelling is gehouden, pakken migrantenorganisaties het onderwerp zelf op door voorlichting aan hun achterban te organiseren. Hiervoor ontvangen zij financiering vanuit het gemeentelijke programma Integratie & emancipatie, en worden zij ondersteund door het welzijnswerk (Tandem). Waar nodig financiert het programma Integratie en emancipatie ook capaciteitsversterking van besturen van deze organisaties. Vanuit de wijkbudgetten worden de organisaties bediend met zaalruimte en andere faciliteiten.

Indirect is er een zekere betrokkenheid van de Nijmeegse Adviescommissie Allochtonen (ACA), een commissie die het College gevraagd en ongevraagd advies geeft. Zij zijn op de hoogte van het project en hebben advies uitgebracht over de aanpak van huiselijk geweld. Zij zijn bovendien behulpzaam met het leggen van contact met zelforganisaties.

Effectiviteit:

De theatervoorstellingen worden als zeer effectief beschouwd. Ze zijn laagdrempelig en worden goed bezocht. Na afloop van een voorstelling gaan bezoekers in gesprek met hulpverleners en is een lichte stijging van meldingen te zien. Het maakt veel discussie los waar zelforganisaties mee aan de slag gaan. Dit verspreid zich naar andere wijken, van waaruit vervolgens verzoeken komen hetzelfde te organiseren.

Financiering en borging

Financiering en borging:

De theatervoorstellingen zijn tot nu toe gefinancierd door afdeling Wijkmanagement. Het gaat overigens om kleine bedragen van 2500,- voor de inhuur van een theatergroep en de huur van een wijkcentrum. Toch is dit voor Wijkmanagement, vanwege gebondenheid aan beperkte wijkbudgetten, niet altijd eenvoudig op te brengen. Bij MO is er altijd wel een potje te vinden. Het is echter de vraag waar het thuis hoort: bij MO of integratie.

Succes- en faalfactoren

Succesvolle aspecten in de projectaanpak en -uitvoering

- Laagdrempeligheid
- Vorm (theater met presentaties politie en hulpverlenende instanties)
- Het project is van onderop ontstaan vanuit een behoefte, dat nu ook vragen uit andere wijken genereert: "er is iets aangezwengeld dat uit zichzelf begint te lopen"

Organisatie en financiering

- Omdat het project heeft bewezen succesvol te zijn én relatief weinig kost, is de bereidheid het project voort te zetten, groot.
- Verschillende afdelingen en programma's binnen de gemeenten (Wijkmanagement, MO, Integratie) lijken vrij goed op de hoogte van elkaars activiteiten voor zover die het eigen werk raken. Dit maakt het makkelijker het project financieel bij een ander programma onder te brengen en zo het voortbestaan te garanderen. De beleidsmedewerkers zijn zich ervan bewust dat sommige onderwerpen zowel MO, als integratie en emancipatie raken.
- Deels worden de contacten vergemakkelijkt doordat zowel het programma Integratie & emancipatie als het programma MO onder dezelfde afdeling vallen. Binnen deze afdeling zijn twee beleidsbureaus waarin medewerkers zijn aangesteld die op alle programma's actief zijn (matrixstructuur). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de goede contacten tussen de programma's ook te maken hebben met voormalige werkterreinen van personen (beleidsmedewerker MO die eerder bij de Integratie werkzaam was). Het overleg met de Directie Wijk en Stad, waar wijkmanagement onder valt, is wat sporadischer. Ook hier is sprake van contacten tussen de afdelingen die voortvloeien uit eerdere samenwerking.

Gemeente: Rotterdam Delfshaven

Aanpak huiselijk geweld in Rotterdam en de deelgemeente Delfshaven

De aanpak huiselijk geweld wordt in Rotterdam centraal aangestuurd door het ASHG (ondergebracht bij de GGD). Iedere deelgemeente kent daarnaast een Lokaal Team Huiselijk Geweld (LTHG) waarin verschillende hulp- en dienstverlenende organisaties op deelgemeentelijk niveau, gespecialiseerd in de aanpak van huiselijk geweld, samenwerken. Zij krijgen meldingen binnen via het ASHG, waarna een samenhangend plan van aanpak wordt opgesteld en uitgevoerd. Kernelementen hierin zijn:

- systeemgericht werken (het hele gezin)
- outreachend werken
- werken met drang en dwang

Eind 2007 heeft Rotterdam, als onderdeel van de ketenaanpak huiselijk geweld, een meldcode huiselijk geweld geïntroduceerd.

Ook in de deelgemeente Delfshaven is een LTHG actief. Ongeveer driekwart van de inwoners van Delfshaven is van allochtone afkomst; in sommige wijken is dit bijna 90%. Voor Delfshaven betekent de meldcode dat migrantenorganisaties bij subsidieverstrekking door de deelgemeente de code moeten ondertekenen. In 2010 zal daarnaast als pilot een preventieproject lopen in een gebied binnen Delfshaven (Coolhaveneiland) waar het aantal meldingen van huiselijk geweld erg hoog is.

Aanleiding en doelstelling

Looptijd:

LTHG sinds 2007 werkzaam in Delfshaven, doorlopend.

Meldcode: ingevoerd in Rotterdam in 2007, doorlopend.

Preventieproject Coolhaveneiland van januari 2010 tot januari 2011 (1 jaar)

Doelstellingen:

LTHG: zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van huiselijk geweld, een sluitende aanpak voor alle betrokkenen, continuïteit in de hulpverlening, en verbeteren van (lokale) samenwerking en ontwikkelen expertise ter verbetering van de aanpak.

Preventieproject Coolhaveneiland: bijdrage leveren aan terugdringen en voorkomen van huiselijk geweld.

Meldcode: Bereidheid tot het melden van huiselijk geweld verhogen door het bieden van ondersteuning aan professionals en instellingen bij (vermoedens van) huiselijk geweld en kindermishandeling.

Aanleiding:

Zie beschrijving start en verloop proces (volgend kader)

Uitvoeringsproces

Beschrijving start en verloop proces:

In 2006 is in twee deelgemeenten als pilot een LTHG opgezet. Met de ervaringen die in de pilots zijn opgedaan, heeft het LTHG-concept zoals dat nu wordt toegepast, vorm gekregen. In 2007 en 2008 is geleidelijk in alle deelgemeenten de LTHG-werkwijze ingevoerd.

Een LTHG bestaat uit een klein, slagvaardig kernteam met de belangrijkste betrokken instanties die op deelgemeentelijk niveau werkzaam zijn. Elk team heeft een coördinator vanuit GGD Rotterdam-Rijnmond, die echter fysiek in de betreffende deelgemeente werkt. Elk team beschikt over een netwerk van hulpverlenende en dienstverlenende instanties waar incidenteel mee samen kan worden gewerkt.

Er is nauw contact met de politie: zij adviseert, verleent assistentie en treedt op waar nodig. Wanneer een melding binnen komt, wordt deze in een casusoverleg door het kernteam besproken, waarna een plan van aanpak wordt opgesteld en acties worden ondernomen. Huisbezoek valt hier ook onder.

De samenstelling van het LTHG in Delfshaven vormt qua etnische achtergrond een goede afspiegeling van de bewonerssamenstelling in de deelgemeente. De verantwoordelijke beleidsambtenaar bij de deelgemeente Delfshaven zegt overigens dat de teamsamenstelling weliswaar belangrijk is, maar geen garanties biedt: het winnen van vertrouwen in de gemeente en gemeentelijke instellingen is eveneens een belangrijk punt van aandacht.

Het LTHG werkt in principe op basis van meldingen vanuit het ASHG. Tegelijkertijd heeft het team ook een outreachend karakter, dat erop is gericht vroegtijdig signalen op te vangen en in actie te komen voordat een situatie escaleert. Kern hierbij is cliënten te motiveren hulp te accepteren, waarvoor aansluiting bij de leefwereld van de cliënt een essentiële voorwaarde is. Zo kunnen zij ook in actie komen naar aanleiding van meldingen door organisaties die de meldcode hebben ondertekend en professionals die 'achter de voordeur' komen en een training over signaleren van huiselijk geweld hebben gevolgd.

De meldcode beschrijft een stappenproces bij vermoedens van huiselijk geweld en is erop gericht een gedragsverandering bij professionals te bewerkstelligen, niet alleen door (vermoedens van) huiselijk geweld te signaleren, maar ook het onderwerp bespreekbaar te maken. Het stappenproces stuurt niet per definitie meteen aan op een officiële melding (uiteraard afhankelijk van de ernst); ook bespreken van (vermoedens van) geweld met de betreffende persoon en overleg met een deskundige maken daar deel van uit. Steeds meer organisaties in Rotterdam, werkzaam in de sectoren zorg, welzijn, onderwijs of overheid, ondertekenen deze code. Bij het ondertekenen van de code hoort ook het volgen van een training Signaleren van huiselijk geweld en kindermishandeling. De meldcode heeft ertoe geleid dat het aantal meldingen in twee jaar tijd meer dan verdrievoudigd is.

In Delfshaven is de meldcode ingevoerd in 2008 en is sinds 2009 vast onderdeel van de subsidievoorwaarden voor alle organisaties die van de deelgemeente subsidie ontvangen en in hun werk te maken kunnen krijgen met signalen van huiselijk geweld. Daaronder vallen ook migrantenorganisaties. Delfshaven kent vele migrantenorganisaties, variërend van regionale samenwerkingsverbanden tot buurtgebonden zelforganisaties. Vele daarvan vragen subsidie aan; zeker bij wat omvangrijkere en structurele subsidies is ondertekening van de meldcode een voorwaarde. Daarbij hoort training in het herkennen van signalen en kennis over huiselijk geweld en de professionele hulpverlening. De deelgemeente Delfshaven realiseert zich dat hier meer in geïnvesteerd kan worden en wil de komende tijd ook beter bij gaan houden wat dit oplevert.

Na analyse van meldingscijfers per wijk in Rotterdam bleken de verschillen tussen wijken groot te zijn. In sommige wijken in Delfshaven, zoals Coolhaveneiland, bleek het aantal meldingen van huiselijk geweld driemaal zo hoog te zijn als het gemiddelde in Rotterdam. Dit was aanleiding voor dit gebied een pilot te ontwikkelen om te experimenteren met informatieverstrekking en voorlichting door het betrekken van informele leiders op buurtniveau. De preventie richt zich zowel op *alle inwoners*, als op *specifieke groepen* (ouders/opvoeders, leerlingen, opvoedondersteuners, bezoekers van moskee, etc.), én op inwoners die al met huiselijk geweld in aanraking zijn geweest, bijvoorbeeld door het aanbieden van weerbaarheidstrainingen en cursussen voor kinderen die getuige zijn geweest van huiselijk geweld ('*geïndiceerde preventie*').

De pilot heeft niet alleen tot doel de preventie in Coolhaveneiland te verbeteren, maar tevens een gebiedsgerichte werkwijze te ontwikkelen die in de hele deelgemeente en wellicht ook in andere gebieden in Rotterdam kan worden toegepast.

Betrokken partijen:

GGD Rotterdam-Rijnmond, deelgemeente Delfshaven, AMW

- en daarnaast bij het LTHG: plegerhulpverlening, vrouwenopvang, politie, AMK/bureau jeugdzorg, en CJG (kernteam) en daarnaast vele andere instanties.
- en bij het preventieproject: een woningcorporatie en basisscholen

Financiering en borging

De LTHG-werkwijze en de meldcode maken beide onderdeel uit van de reguliere ketenaanpak huiselijk geweld. Er is dus geen sprake van aparte maatregelen die op projectbasis worden gefinancierd. De werkwijze in Rotterdam is gebiedsgericht. Gebieden waar meer meldingen zijn, krijgen ook meer structurele middelen vanuit de GGD om de aanpak vorm te geven en uit te voeren.

De pilot wordt deels gefinancierd uit structurele middelen van de GGD voor de aanpak van huiselijk geweld en deels uit incidentele WWI-gelden van de deelgemeente. Het is de bedoeling de ervaringen in de pilot te incorporeren in de reguliere werkwijze.

Succes- en faalfactoren

De meest in het oog springende succesfactor is dat geen sprake is van projectmatige activiteiten, waarvan de financiering na beperkte looptijd weer stopt. Alle activiteiten worden ofwel met structurele middelen gefinancierd, ofwel met incidentele, maar met als doel de opbrengsten te integreren in de reguliere werkwijze, die structureel wordt gefinancierd.

Daarnaast vallen de volgende aspecten op:

- Uitgangspunt is een deelgemeente, en daarbinnen specifieke wijken, op basis van meldingscijfers. Voor wijken met meer meldingen is meer structurele financiering beschikbaar.
- Er is geen doelgroepenbeleid; wel een sensitieve werkwijze waarbij wordt aangesloten op de leefwereld van de cliënt, ongeacht achtergrond.
- Deze aansluiting op de leefwereld wordt ten dele gewaarborgd door een representatieve samenstelling van de LTHG's; ten dele blijft dit echter een punt van zorg en voor verdere ontwikkeling.
- De deelgemeente is sterk betrokken bij alle ontwikkelingen, zoals de pilot preventie. Projectleiders en gebiedsmanagers maken zich sterk voor de aanpak van huiselijk geweld bij de gezamenlijke inzet met partners in de wijk en in de uitvoering. De nadruk hierbij ligt niet zozeer op het beleid, maar veeleer op het versterken van elkaars inzet. Ook is de betrokkenheid op deelgemeentelijk niveau groot vanwege de ondertekening van de meldcode als subsidievoorwaarde.
- Door ondertekening van de meldcode als subsidievoorwaarde op te nemen en hieraan trainingen te verbinden, worden migrantenorganisaties op meer structurele wijze betrokken bij huiselijk geweld.

Gemeente: Tilburg

Aanpak huiselijk geweld in allochtone gezinnen

In het project 'aanpak huiselijk geweld in allochtone gezinnen' zijn allochtone voorlichters uit diverse etnische groepen opgeleid om kleinschalige voorlichtingsbijeenkomsten en groepsgesprekken te leiden over het bespreken van geweld en alternatieve oplossingsstrategieën. De doelgroep bestond uit de grootste migrantengroepen in Tilburg en omgeving (Turken, Marokkanen, Antillianen/Surinamers en vluchtelingen). Het project is uitgevoerd door het ASHG Midden-Brabant.

Het project werd begeleid door een werkgroep gericht op de Aanpak van huiselijk geweld in allochtone gezinnen. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van de gemeente en relevante maatschappelijke organisaties.

Aanleiding en doelstelling

Looptijd: het project is gestart in 2005 en liep af in 2007. De werkgroep is gestart in 2005 en komt nog steeds circa twee keer per jaar bij elkaar.

Doelstelling: Het project beoogde op experimentele wijze zo dicht mogelijk bij de migranten zelf te komen. Bedoeling was een sneeuwbaaleffect te creëren en het probleemoplossend vermogen van mensen zelf te versterken. De doelen betroffen het bespreken van het geweld en van alternatieve oplossingsstrategieën, het verlagen van de drempel naar advies en hulpverlening en het bevorderen van een integrale aanpak door de reguliere instellingen. De doelgroep bestond uit de grootste migrantengroepen in Tilburg en omgeving (Turken, Marokkanen, Antillianen/Surinamers en vluchtelingen).

Aanleiding: Het initiatief voor het project lag bij de toenmalige coördinator van het ASHG Midden-Brabant. Dit was een logische initiatiefnemer gezien de thematiek en had ook te maken met de affiniteit van de toenmalige coördinator met dit onderwerp. Aangezien de huidige manager van het ASHG niet bij de aanvang van het project betrokken was, kan zij niet aangeven wat precies de aanleiding voor het project is geweest.

Uitvoeringsproces

Betrokken partijen:

In 2005 is een werkgroep opgericht om het project te volgen en te begeleiden. Hieraan namen in eerste instantie de GGD, de politie, de GGZ en het ASHG deel. De uitvoering van het project was in handen van het ASHG, die ook de subsidie heeft aangevraagd bij het Oranje Fonds.

De stuurgroep van het ASHG twijfelde aanvankelijk over het project, omdat men zich afvroeg of het ASHG en de ketenpartners de eventuele vele hulpvragen aan zouden kunnen, maar ging na de subsidieverstrekking door het Oranje Fonds alsnog akkoord.

Na een inventarisatie van knelpunten bij aanpak van huiselijk geweld in allochtone gezinnen, is besloten de werkgroep uit te breiden met andere relevante ketenpartners. Het ging bijvoorbeeld om vrouwenopvang De Bocht, de gemeente Tilburg, Feniks, Palet adviseurs diversiteit, Queste, Centrum voor Buitenlandse Vrouwen en Direkshon. Op dit moment zijn ook het instituut voor maatschappelijk werk, onderwijsinstellingen en stichting Kezban in de werkgroep vertegenwoordigd. De reden voor deze uitbreiding is enerzijds om breed draagvlak te vinden voor het belang van de aanpak, anderzijds om gericht knelpunten aan te pakken. Het doel van de werkgroep is gezamenlijk te kijken wat en hoe de verschillende betrokken organisaties kunnen bijdragen aan een verbetering van de aanpak van huiselijk geweld in allochtone gezinnen.

Effectiviteit:

Het ASHG heeft een eindevaluatie van het project uitgevoerd in mei 2007. Deze evaluatie geeft inzicht in het bereik van het project onder de doelgroepen. Het geeft geen zicht op de effectiviteit in termen van veranderingen in kennis, houding en gedrag van de doelgroepen.

De dertien voorlichters hebben 124 bijeenkomsten gehouden, waaraan ruim 800 vrouwen en 9 mannen hebben deelgenomen. Dit bereik was hoger dan vooraf verwacht. Het bereik was vooral goed onder Turkse en Somalische vrouwen. Marokkaanse vrouwen bleken moeilijker te bereiken, maar het bereiken van Surinaamse en Antilliaanse vrouwen leidde tot de meeste problemen. De eindevaluatie concludeert dat men erin is geslaagd het onderwerp bespreekbaar te maken bij de bereikte vrouwen. Ook leidden de bijeenkomsten tot 20 concrete meldingen van huiselijk geweld.

Financiering en borging

Financiering

Er is gekozen voor een projectduur van 2 jaar om het initiatief financieel haalbaar te maken en naar aanleiding hiervan draagvlak te creëren voor mogelijke vervolginiciatieven. Het project werd financieel onder andere mogelijk gemaakt door een subsidie van het Oranje Fonds. De subsidie van het Oranje Fonds bedroeg 39.000 euro voor kosten van de projectmedewerker, trainingen, projectmateriaal en inzet intermediairs. De inzet van het ASHG werd gefinancierd vanuit de eigen reguliere middelen. Deze inzet viel onder het product 'preventie'¹ en legde een groot beslag op het beschikbare budget.

Alle financiële middelen voor het ASHG verlopen grotendeels langs de gemeente. De gemeente Tilburg heeft in haar prestatiecontract met het steunpunt in algemene termen de inzet richting de allochtone doelgroep opgenomen en is mede bepalend (met de stuurgroep) hoe de middelen aangewend worden.

Borging

In de eindevaluatie van het project zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. Het is de bedoeling dat de werkgroep deze op zal pakken. Door de ontwikkelingen rond het huisverbod en een toename van het aantal meldingen zijn de aanbevelingen tot nu toe voor een deel blijven liggen. Wel zijn reeds activiteiten ondernomen rond vroegsignalering van problematiek bij allochtone meisjes en de ontwikkeling van een kernteam eengerelateerd geweld. Ook zijn er plannen voor beleid gericht op de aanpak van eengerelateerd geweld.

De werkgroep zal begin 2010 weer bijeenkomen om gezamenlijk te kijken welke aanbevelingen nu bij voorrang opgepakt moeten worden, welke activiteiten gedragen kunnen worden binnen de reguliere financiering van ketenpartners of welke extra financiering behoeven.

Binnen de reguliere middelen van het ASHG zal gekeken worden of er binnen het product 'preventie' mogelijkheden zijn om vervolgactiviteiten te ontplooiën. Daarbij moet het onderwerp echter concurreren met andere actuele thema's, zoals het thema 'vechtscheidingen' dat voor volgend jaar op het programma staat.

Een andere relevante ontwikkeling is dat op het Veiligheidshuis in Tilburg dagelijks alle incidenten huiselijk geweld waarmee de politie geconfronteerd wordt worden behandeld. Dit geldt dus ook voor incidenten huiselijk geweld in allochtone gezinnen. Deze doelgroep wordt ook outreachend benaderd.

¹ De andere producten zijn: frontoffice, casusbeheer en ketenregie.

Succes- en faalfactoren

Projectaanpak en uitvoering

Het belangrijkste knelpunt in de uitvoering lag in het bereiken van de Surinaamse en Antilliaanse doelgroepen. Achteraf bleek dat bij een aantal Surinaamse-Antilliaanse voorlichters sprake was van (actueel) huiselijk geweld, waardoor zij niet geschikt waren om de trainingen te geven.

Organisatie en financiering

Het project 'aanpak huiselijk geweld in allochtone gezinnen' is na een looptijd van twee jaar beëindigd. Door het brede scala aan thema's dat aandacht behoeft in het kader van de aanpak van huiselijk geweld, ziet het ASHG geen mogelijkheid om een grootschalig project gericht op het bereiken van allochtone gezinnen regulier in te bedden. Doordat de regie over het project vanuit de reguliere middelen van het ASHG werd gefinancierd, moest hier een aanzienlijk deel van het beschikbare budget voor worden aangewend.

De werkgroep 'aanpak huiselijk geweld in allochtone gezinnen' blijft vooralsnog wel bestaan en zal kijken welke mogelijkheden er zijn om vervolgactiviteiten te ontplooiën gericht op de allochtone doelgroepen.

Bijlage 1 Overzicht type maatregelen

Uit het onderzoek komen vijf typen maatregelen naar boven:

1. voorlichting aan de doelgroep
2. vaardigheids- en weerbaarheidstrainingen onder risicogroepen
3. verhoging signalering
4. deskundigere hulpverleners
5. aangepaste interventiemethodieken

Hieronder gaan we nader in op de voorbeelden die per type maatregel zijn gegeven.

1. Doelgroepgerichte voorlichting en preventie

Doelen

Wanneer gemeenten maatregelen hebben gericht op migranten, gaat het in de meeste gevallen om voorlichting. Voorlichting dient verschillende doelen.

1. Bespreekbaar maken van het onderwerp huiselijk en/of eengerelateerd geweld: taboedoorbreking en normstelling (huiselijk geweld hoort en mag niet)
2. Beeldvorming over hulpverlening bijstellen. Het wantrouwen in de hulpverlening, met name de jeugdhulpverlening, is groot. Velen zijn bang hun gezin kwijt te raken als ze hulp zoeken: ze ervan uit dat de inzet van politie en hulpverlening het zo snel mogelijk uit huis halen van vrouw en kinderen is.
3. Bekend maken met het hulpverleningscircuit: welke hulpvormen zijn er en op welke wijze kom je hiermee in contact?

Voorlichtingsmateriaal

Voor het geven van voorlichting is allerlei materiaal ontwikkeld:

- Folders in specifieke talen, folders speciaal voor allochtone meisjes en voor jongeren, meertalige posters in de stad, informatie in huis-aan-huisbladen, etc.
- Voorlichtingsfilms voor laaggeletterden uitgezonden op de regionale televisie.
- Toneelvoorstellingen die het onderwerp huiselijk en eengerelateerd geweld onder de aandacht brengen. Meestal zijn deze op DVD beschikbaar. Er zijn docudrama's voor Turken en Marokkanen beschikbaar waarin het verhaal wordt verteld vanuit het perspectief van een slachtoffer "Als ik haar was ..." en "Hou mijn hart vast". Dergelijke films zijn er ook vanuit het perspectief van een dader "Als ik hem was..." en "Zij is mijn eer". Ook is een film ontwikkeld ten behoeve van voorlichting aan middelbaar scholieren over het fenomeen van het hebben van sex met vrienden in garageboxen in ruil voor iets anders ("Sex sells"). Deze films worden ingezet bij het bewustwordingsproces, taboedoorbreking en het op gang brengen van een discussie over huiselijk en relationeel geweld.

Voorlichting op locatie

Voorlichting wordt doorgaans gegeven in moskeeën, aan imams, in moeder- en kindcentra, bij inburgeringscursussen, etc. Veelal is de focus van dergelijke bijeenkomsten in eerste instantie 'huiselijke omstandigheden' en 'huiselijke vrede' in algemene zin. Pas na enige tijd komt het onderwerp huiselijk geweld aan de orde, evenals de hulpverleningsmogelijkheden.

Voorlichting wordt soms ook kleinschalig georganiseerd, in homogene groepen, bijvoorbeeld huiskamerbijeenkomsten. Dergelijke bijeenkomsten zijn aantrekkelijk voor bijvoorbeeld streng religieuze moslimvrouwen. Voorlichting wordt veelal gegeven door migranten die hiervoor een opleiding hebben gekregen en ingezet worden als vrijwilliger.

Voorbeelden uit de praktijk

Arnhem organiseert dialoogbijeenkomsten voor vrouwen met het doel hen meer te laten participeren in de samenleving en denkprocessen op gang te brengen. Zowel allochtone als autochtone deelnemers worden geworven via buurtwerkers en school-contactwerkers, docenten en begeleiders van cursussen voor allochtonen (bijvoorbeeld taalcursussen), zelforganisaties, sleutelpersonen, moskeeën en scholen. De bijeenkomsten worden gehouden in dialoogvorm om inzicht te krijgen in elkaars ideeën en overtuigingen. Tegelijkertijd worden de eigen standpunten en beweegredenen verhelderd, en bijgesteld. De bijeenkomsten worden geleid door medewerkers van Forum. Bij de bijeenkomsten worden zowel succesvolle vrouwen met een voorbeeldfunctie als geïsoleerde vrouwen betrokken. Onderwerpen van dialoog zijn: culturele barrières en man/vrouwrelatie, huiselijk geweld, gedeelde belangen van autochtonen en allochtonen op het gebied van veiligheid en omgangsnormen.

In Amsterdam Zuid-Oost worden vergelijkbare dialoogbijeenkomsten georganiseerd, waarbij de techniek "appreciative enquiry" wordt toegepast.

Educatieve projecten in het onderwijs

Diverse gemeenten zijn betrokken bij educatieve projecten in het onderwijs, veelal rondom eengerelateerd geweld. Activiteiten zijn:

- bijeenkomsten met leerkrachten
- opstellen lesbrieven
- in lessen wordt - veelal met behulp van theatersketches of docudrama's – huiselijk en eengerelateerd geweld bespreekbaar gemaakt.

2. Vaardigheids- en weerbaarheidstrainingen voor risicogroepen

Alle genoemde voorlichtingsactiviteiten dienen tegelijkertijd een preventief doel. Een meer directe preventieve maatregel betreft het organiseren van weerbaarheidstrainingen. Voorbeelden zijn: vaardigheids-, weerbaarheids-, en assertiviteitstrainingen georganiseerd voor allochtone jonge vrouwen, vaak als onderdeel van een bredere voorlichtings- en preventiecampagne.

3. Verhoging signalering en melding

Voorlichting aan instanties en organisaties

Professionals die niet direct deel uitmaken van de primaire hulpverleningsketen bij huiselijk geweld maar wel een signaleringsfunctie hebben (zoals huisartsen, leerkrachten, paramedici, medewerkers in de kinderopvang en jongerenwerkers) worden voorgelicht over huiselijk geweld. Wat is het, hoe herken je het en wat kun je doen als je het signaleert? Deze voorlichting kan ook gericht zijn op migrantenorganisaties, die eveneens met signalen van huiselijk geweld te maken kunnen krijgen.

Meldcode

Dezelfde type organisaties als hierboven beschreven kunnen soms ook een meldcode ondertekenen. Dit betreft een stappenplan waarin wordt beschreven wat de stappen zijn die een organisatie moet ondernemen wanneer zij te maken krijgen met (vermoedens) van huiselijk geweld.

4. Deskundigere hulpverleners

Deskundigheidsbevordering in de hulpverleningsketen

Professionals in de hulpverleningsketen kunnen te weinig onderlegd zijn in het omgaan met andere culturen. Er zijn activiteiten ontplooid gericht op deskundigheidsbevordering van medewerkers van (keten)partners over de aanpak van huiselijk geweld bij allochtonen: bij het Steunpunt, het AMW, de Vrouwenopvang, de politie, GGD, AMK, Jeugdzorg en de GGZ-instellingen. De rol van gemeenten kan bestaan uit:

- het vastleggen van afspraken over de interculturele competenties van het personeel in aanbestedingsprocedures
- financiering van deskundigheidsbevordering door de gemeente vanuit een gemeentelijke subsidieregeling 'deskundigheidsbevordering huiselijk geweld'.

Verhogen van het aandeel allochtonen binnen de professionele hulpverlening

Organisaties kunnen zichzelf toegankelijker kunnen maken door meer allochtone hulpverleners aan te nemen. Voorbeelden van acties van gemeenten zijn:

- stimuleren dat vacatures voor hulpverleners naar migrantenorganisaties worden gestuurd.
- in de subsidiebeschikking met een organisatie opnemen dat een medewerker met allochtone achtergrond aangesteld dient te worden.
- financieren van allochtone zorgconsulenten/zorgbemiddelaars die werkzaam zijn bij de GGD of bij een huisartsenpraktijk in een wijk waar veel allochtonen wonen.

5. Aangepaste interventiemethodieken

Aanpassingen in het hulpaanbod zelf betreffen meestal zogeheten *outreach* activiteiten: hulpverleners wachten een melding van huiselijk geweld niet af alvorens in actie te komen, maar gaan zelf op zoek naar gevallen van huiselijk geweld en proberen slachtoffers en daders naar de juiste zorg te begeleiden. Het gaat veelal om wijkgerichte activiteiten

Spreekuren voor allochtonen

Aparte spreekuren voor migranten. In de regel gaat het om informele inloopsprekuren voor vrouwen, georganiseerd op locatie. Te denken valt aan moeder- en kindcentra en centra voor Jeugd en Gezin. De vrouwen kunnen er veelal in hun eigen taal terecht.

Inzet van vertrouwenspersonen en bemiddelaars

Inzetten van vertrouwenspersonen en/of bemiddelaars uit de wijken of gemeenschappen die speciaal hiervoor opgeleid zijn.

Voorbeelden uit de praktijk

In Arnhem zijn binnen de wijk Malburgen tien vertrouwenspersonen (mannen en vrouwen, van verschillende leeftijden en met verschillende culturele achtergronden) opgeleid. Zij bieden luisterend oor en kunnen, als de persoon dat wil, hulpverlening inschakelen. Ze hebben een geheimhoudingsplicht. Het ACB-Kenniscentrum heeft een vergelijkbaar project in Amsterdam Westerpark. Het Centrum heeft hiervoor, met onder andere input van ervaringen uit Arnhem, een handleiding "vertel het gerust" opgesteld voor het vormen en begeleiden van teams van vrijwilligers die als vertrouwenspersonen voor huiselijk geweld gaan functioneren.

In Den Haag wordt eveneens gewerkt met vertrouwenspersonen uit de gemeenschappen. Zij krijgen in een intensieve opleiding *mediating* technieken aangereikt en worden gemeenschapsbemiddelaars genoemd. Ze geven voorlichting over eerge relateerd geweld en de hulpverleningsmogelijkheden, signaleren en bemiddelen.

Eigen Kracht Conferenties

Eigen Kracht Conferenties is een nieuwe methode die voor tal van onderwerpen en doelgroepen ingezet kan worden. Bij deze aanpak gaan slachtoffer en dader samen met mensen die ze vertrouwen (familie, vrienden) en met ondersteuning van een Eigen Kracht-coördinator proberen zelf de problemen op te lossen. De coördinator organiseert een bijeenkomst waar met elkaar wordt gezocht naar oplossingen. De coördinator is een gewone burger (dus geen hulpverlener) die voor dit werk is opgeleid en zich goed kan inleven in zowel slachtoffer als dader. Hulpverleners worden er alleen bij betrokken wanneer slachtoffer en dader dit zelf wenselijk vinden.

Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur

Factsheet Huiselijk geweld: feiten en cijfers, Movisie, November 2009.

Ferwerda, H.: *Huiselijk Geweld Gemeten, Cijfers 2008. De vijfde meting op basis van landelijke politiecijfers*. Bureau Beke, 2009.

Kuppens, J. et al, *Aanpak in ontwikkeling. Strategie, samenwerking en visie bij huiselijk geweld*, Advies- en onderzoeksgroep Beke, 2006

Nieuwenhuis, A. & Ferwerda, H., *Tot de dood ons scheidt: een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring*, Bureau Beke, Arnhem, 2010.

Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 "*De volgende fase*", Den Haag augustus 2008

Vaan, K. de, et al, *Modelaanpak huiselijk geweld. Elementen voor lokaal beleid*, Research voor Beleid, juni 2009.

Vink, R. en Geurts, E., *Op weg naar volwassenheid. Evaluatie van de Tijdelijke stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijk geweld*, TNO/NJI, 2008.

VNG/SGBO/TransAct, *Handreiking aanpak huiselijk geweld. 55 vragen over de rol van de gemeente*, Den Haag, 2004

Vree, F. van et al, *Evaluatie pilots huisverbod*, Research voor Beleid, okt 2007

Daarnaast zijn per gemeente diverse relevante beleidsdocumenten, projectbeschrijvingen en evaluatieverslagen bestudeerd.

Bijlage 3 Lijst geïnterviewde personen

De eerste acht gemeenten betreffen de cases die uitgebreider zijn geïnterviewd.

Gemeente	Naam	Organisatie
Alkmaar	dhr. F. Stoker	Gemeente Alkmaar
Arnhem	mw. L. Driever dhr. E. de Wit	Gemeente Arnhem Welzijnsorganisatie Stichting Rijnstad
Den Haag	mw. E. Kors mw. J. Franken dhr. G. Özcan	Gemeente Den Haag Gemeente Den Haag Welzijnsorganisatie Stichting MOOI
Enschede	mw. A. Eggen mw. S. Nazir	Provinciale steunfunctieorganisaties Variya Gemeente Enschede
Tilburg	mw. G. Rozema mw. E. Godschalx	ASHG Midden Brabant Gemeente Tilburg
Groningen	dhr. O. van der Molen mw. I. van den Bosch	Gemeente Groningen ASHG Groningen
Nijmegen	mw. J. Hartogensis dhr. I. van der Vlist	Gemeente Nijmegen Gemeente Nijmegen
Rotterdam	dhr. J. van der Ham mw. A. Mathulesy mw. M. Frederiks mw. M. Albrecht	Deelgemeente Rotterdam Delfshaven GGD/Gemeente Rotterdam GGD/Gemeente Rotterdam GGD/Gemeente Rotterdam
Almere	mw. J. van Mierlo	Gemeente Almere
Almelo	mw. M. Hobert	Gemeente Almelo
Amersfoort	mw. A. van Andel	Gemeente Amersfoort
Amsterdam	mw. B. Schmeitz	Gemeente Amsterdam
Amsterdam ZO	mw. S. Vyas	Extern projectleider bij stadsdeel Amsterdam ZO
Breda	mw. R. Kuin	Gemeente Breda
Den Helder	mw. H. Oskam	Gemeente Den Helder
Delft	mw. Y. Blom	Gemeente Delft
Eindhoven	mw. S. van Halder	Gemeente Eindhoven
Haarlem	mw. E. van der Kooij	Gemeente Haarlem
Hengelo	mw. K. Jentzsch	Gemeente Hengelo
Leiden	mw. A. van Zeijl	Gemeente Leiden
Roermond	mw. E. Berkx	Gemeente Roermond
Utrecht	mw. F. Azrar	Gemeente Utrecht
Vlaardingen	mw. W. Kersten	Gemeente Vlaardingen
Vlagtwedde	dhr. J. van der Zwaag	Gemeente Vlagtwedde
Zaanstad	mw. B. Berkholz-Zengin	Gemeenten Zaanstad

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 32 22 222
fax: 079 32 22 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl