

Format

Regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling

Versie 3

8 april 2013

Inhoudsopgave

1. Inleiding en leeswijzer	4
1.1 Voor wie is dit format?	4
1.2 Leeswijzer	4
2. Waarom een regiovisie?	6
3. Definities	7
4. Welke regio en welk budget?	8
5. Geïntegreerde visie op huiselijk geweld en kindermishandeling	9
6. Product en proces	10
6.1 Het proces	10
6.2 Het product	12
7. Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en financiën	13
7.1 Preventie	13
7.1.1 Het verschaffen van informatie	13
7.1.2 Het verstrekken van advies	14
7.1.3 Het bevorderen van de deskundigheid in het professionele veld	14
7.1.4 Het inzetten van hulp en begeleiding voordat zich een incident heeft voorgedaan	14
7.1.5 Tegengaan van seksueel misbruik	14
7.2 Vroegsignalering	14
7.2.1 Infrastructuur	14
7.2.2 Professioneel handelen na een ontvangen signaal	15
7.3 Adequaat opereren na een incident	15
7.3.1 De procesregie	15
7.3.2 Veiligheidsanalyse en veiligheidsplan	15
7.3.3 Afstemming met Politie en Justitie	15
7.3.4 Integrale analyse gezinssysteem of huishouden	16
7.3.5 Triage	16
7.3.6 Opvang	16
7.3.7 Het aanwijzen van de casusregie	16
7.3.8 Maken en uitvoeren van een herstel- en nazorgplan	17
7.3.9 In kaart brengen sociaal netwerk	17
7.3.10 Bepalen noodzakelijke inzet van hulp en zorg	17
7.3.11 Onderhoud contacten op langere termijn	17
8. Doelen, resultaten en verantwoording	18
8.1 Doelen en te behalen resultaten	18
8.2 SMART	18
9. Bovenregionale en landelijke afspraken	19
9.1 Specifieke groepen	19
9.2 Garanderen van de landelijke toegankelijkheid van de Opvang	19
9.3 Landelijk programma gericht op kennisdeling en effectmeting	20
9.4 Instellen visitatiecommissies	20

Bijlage 1	21
Handreiking voor vastleggen van gewenste resultaten	21
Preventie	21
Vroegsignalering	21
Signalering	22
Interventies na incidenten	22
Snelheid van interveniëren	22
1 gezin, 1 plan, 1 regisseur	22
Registratie	23
Bijlage 2	24
Aanbevelingen voor afspraken met scholen en residentiële instellingen gericht op het tegengaan van seksueel misbruik	24
Bijlage 3	25
Prevalentiecijfers	25
Partnergeweld	25
Kindermishandeling	25
Ouderenmishandeling	25
Mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld	26
Eergerelateerd geweld	26
Huwelijksdwang en achterlating	26
Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV)	26

1. Inleiding en leeswijzer

1.1 Voor wie is dit format?

Gemeenten staan voor de opgave om regiovisies te maken op het gebied van Geweld in Huiselijke Kring. Die opdracht hebben ze gekregen in de Kamerbrief van de Staatssecretaris van VWS van 14 december 2011. Vanaf 2015 worden ze geacht in regionaal verband met elkaar afspraken te maken over de besteding van de regionale middelen die het rijk ter beschikking stelt aan de centrumgemeenten. En als logisch gevolg zullen gemeenten samen afspraken moeten maken over de aansluiting van het regionaal gefinancierde deel van de aanpak van geweld in huiselijke kring op het lokaal gefinancierde deel van die aanpak.

In de meeste regio's bestaat er al een praktijk van samenwerking met een taakverdeling tussen centrumgemeenten en regiogemeenten en ook zullen er vaak al inhoudelijke doelen zijn geformuleerd. Dit format geeft de mogelijkheid om daar bij aan te sluiten en op verder te bouwen. Dit format biedt gemeenten handvatten en het geeft de keuzemogelijkheden aan waarbinnen de gemeenten in een regio hun afwegingen kunnen maken. Maar het belangrijkste aspect van dit format is dat het binnen de keuzemogelijkheden een aantal mogelijke opties belicht. Niet als mogelijke blauwdruk, maar als handvat om de goede keuzes te kunnen maken, die passen bij de situatie in de regio.

Meer specifiek is dit format dus bedoeld voor *gemeenteambtenaren* van de verschillende gemeenten in de regio die samen de regiovisie zullen moeten gaan maken en voor hun *gemeentebestuurders*, die de regiovisie zullen moeten vaststellen en er de verantwoordelijkheid voor zullen moeten nemen.

1.2 Leeswijzer

Eerst gaan we¹ in **hoofdstuk 2** in op de vraag waarom er eigenlijk een regiovisie gemaakt moet worden en op de kansen die er voor de regio liggen om samenhang aan te brengen tussen met name de drie decentralisaties en de aanpak van geweld in huiselijke kring.

In **hoofdstuk 3** staan we stil bij de begrippen 'huiselijk geweld', 'kindermishandeling', 'geweld in huiselijke kring' en het bredere begrip 'geweld in afhankelijkheidsrelaties'.

Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag voor welke regio er eigenlijk een regiovisie moet worden gemaakt. Dat lijkt op het eerste gezicht heel voor de hand liggend, maar daar zit – als gevolg van de decentralisaties - meer aan vast. Tevens gaan we in dit hoofdstuk in op het budget dat voor de regio nu en in de toekomst beschikbaar is.

¹ Waar in dit format gesproken wordt over 'we' of 'ons' worden de samenstellers bedoeld. Dit format is samengesteld door het programmateam van het programma RegioAanpak Veilig Thuis, aangevuld met een klankbordgroep van gemeenteambtenaren uit centrumgemeenten. Programmateam en klankbordgroep hebben gebruik kunnen maken van de commentaren van een bredere groep van gemeenteambtenaren op conceptversies en van het voorwerk dat door Radar-Advies is verricht in de vorm van interviews met deskundigen en het organiseren van regionale bijeenkomsten voor gemeenten.

In **hoofdstuk 5** besteden we aandacht aan een elementaire randvoorwaarde voor het kunnen maken van een regiovisie: het hebben (of samen ontwikkelen) van een visie op de aanpak van geweld in huiselijke kring.

In dit hoofdstuk komt ook de geïntegreerde visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling aan de orde die gemaakt is door een platform van deskundigen in opdracht van de G4. Die visie leent zich uitstekend als onderlegger voor een regiovisie, in welke regio dan ook. In dit hoofdstuk lichten we de kernelementen van die visie toe.

We gebruiken verderop in dit format de G4-visie niet als blauwdruk, maar op een aantal plekken wel als referentie. We geven aan welke keuzes in de G4-visie zijn gemaakt en waartoe die leiden. Maar tevens geven we aan op basis van welke overwegingen u andere keuzes zou kunnen maken en waartoe die op hun beurt zouden leiden.

In **hoofdstuk 6** gaan we in op de vraag of een regiovisie nu eigenlijk een product is, of een proces. Wie eerder een regiovisie heeft gemaakt, kent het antwoord: het is beide. Op beide aspecten gaan we in dit hoofdstuk nader in. Verder geven we u in dit hoofdstuk tips over de onderdelen die het *product* tenminste zou moeten bevatten en de wijze waarop het *proces* zou kunnen worden ingericht. Daarbij benoemen we ook de rol die de centrumgemeente op zich zou moeten nemen.

Hoofdstuk 7 is het belangrijkste deel van dit format. Dat hoofdstuk gaat over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden waaraan de gemeenten gezamenlijk in regio verband inhoud willen geven en over de taken en verantwoordelijkheden waaraan iedere gemeente onder eigen regie inhoud wil geven. Veel aandacht wordt besteed aan de verbinding van die twee elementen. Ook gaan we in op de financiering van de verschillende taken. Met de G4-visie als referentie geven we u een aantal alternatieven, met hun overwegingen, om de verdeling tussen de gezamenlijke regionale aanpak en de eigen lokale aanpak te kunnen maken. We doen dat op een zodanige manier, dat die het best past bij uw visie op de aanpak en bij de cultuur van de bestuurlijke samenwerking en de verhoudingen in uw regio.

In **hoofdstuk 8** staan we stil bij afspraken over de doelen, de te bereiken resultaten en de verantwoording daarvan. Dat gaat zowel over het afleggen van verantwoording van de gemeenten naar elkaar, als over de beoordeling of uitvoerende organisaties er in geslaagd zijn de beoogde resultaten te behalen. We relateren al deze zaken aan de afspraken uit het vorige hoofdstuk.

In **hoofdstuk 9** tot slot gaan we in op de afspraken die regio's onderling zouden kunnen of moeten maken over onderdelen van de aanpak van geweld in huiselijke kring die een hoger schaalniveau nodig hebben dan de regio kan bieden.

2. Waarom een regiovisie?

De directe aanleiding voor het maken van een regiovisie vormt de brief van 14 december 2011 van de Staatssecretaris van VWS aan de Tweede kamer, met als onderwerp "geweld in afhankelijkheidsrelaties" (de zogenaamde GIA-brief). In de GIA-brief geeft VWS haar reactie op het advies van de Commissie de Jong (Opvang 2.0) over de herziening van het stelsel van vrouwenopvang.

In die Kamerbrief schrijft de staatssecretaris o.a. het volgende (cursivering door ons):

Op dit moment zijn *centrumgemeenten* verantwoordelijk voor het organiseren van de opvang. Op termijn is mijn wens dat *alle* gemeenten verantwoordelijk zijn voor de hele ketenaanpak. Maar er komt de komende jaren al heel veel op gemeenten af op het terrein van VWS; ten eerste de decentralisatie van begeleiding vanuit de Awbz naar de Wmo, gevolgd door de decentralisatie van de jeugdzorg. Ik wil op het terrein van geweld in huiselijke kring op dit moment niet te veel onrust veroorzaken. Tegen die tijd zijn de genoemde decentralisaties goed geland binnen het gemeentelijk domein. Die ervaringen kunnen meegenomen worden in de overweging om de verantwoordelijkheid voor het organiseren van opvang te decentraliseren naar *alle* gemeenten. In de tussentijd volg ik het advies van commissie De Jong om gemeenten aan te sporen regiovisies te ontwikkelen en kwaliteit en toezicht te verbeteren. (...) Ik volg het advies van de commissie om bij artikel 3 van de Wmo aan te sluiten en elke vier jaar gemeenten een „*regiovisie geweld in huiselijke kring*” te laten ontwikkelen. Die visie moet leiden tot beter lokaal en regionaal beleid waarbij alle partijen daarbinnen hun verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van geweld in huiselijke kring.

De redenering van VWS is duidelijk. Eigenlijk zijn – op basis van de Wmo – niet alleen de centrumgemeenten, maar alle gemeenten verantwoordelijk voor een ketenaanpak op het gebied van geweld in huiselijke kring. In die redenering is het niet logisch dat het geld voor een regionale aanpak naar de centrumgemeente gaat. Aan de andere kant begrijpt VWS heel goed dat er grote praktische voordelen zitten aan het werken met centrumgemeenten die door hun schaal gemakkelijker in staat zijn complexe processen te organiseren en aanspreekpunt te zijn voor regionaal werkende organisaties. VWS wil daarom best het systeem van financiering via de centrumgemeenten in takt laten. Ze stelt daarbij wel als voorwaarde dat er in de regio een betere sturing en samenhang in het beleid komt en dat *alle* gemeenten in de regio zich in hun regiovisie akkoord verklaren met de inzet van die (regionale) gelden.

En dat is dan ook precies de kern van het 'waarom' van de regiovisie.

Sinds de beleidsbrief van december 2011 is er een aantal ontwikkelingen geweest die de noodzaak van regionale samenwerking alleen maar meer heeft versterkt.

De omvang van de decentralisaties is groter geworden, evenals de korting daarop door het rijk. Meer dan ooit is het zaak om de aanpak van geweld in huiselijke kring in te bedden in het beleid dat gemeenten op dit moment ontwikkelen, gericht op een geïntegreerde uitvoering van het sociale domein. Ook daarvoor biedt de regiovisie goede kansen.

De noodzaak daartoe wordt nog eens vergroot door de bezuinigingensopgaven waar gemeenten voor staan. Efficiëntie in de uitvoering, geen dubbelingen, zo weinig mogelijk professionals op een casus (maar wel meteen de goede), één gezin, één plan, allemaal aspecten die u in de regiovisie kunt verankeren.

En tot slot is er nog de verwevenheid tussen de aanpak huiselijk geweld en de aanpak kindermishandeling. Ook dat aspect komt in dit format uitgebreid aan de orde.

3. Definities

De begrippenaanduiding in de wereld van huiselijk geweld en kindermishandeling is verre van uniform.

De term **huiselijk geweld** wordt meestal gebruikt voor geweld tussen (ex-)partners. In heel veel gevallen zijn daar kinderen bij betrokken. Als kinderen getuige zijn van huiselijk geweld, wordt dat beschouwd als kindermishandeling.

Toen duidelijk werd dat zich achter de voordeur veel meer vormen van geweld afspeelden dan alleen geweld tussen (ex-)partners, is de term **geweld in huiselijke kring** door VWS ontwikkeld: geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd. Met "huiselijke kring" worden (ex-)partners, familieleden en huisvrienden bedoeld. Het woord huiselijk verwijst niet naar de plaats van het delict (het kan zowel binnenshuis als buitenshuis plaatsvinden) maar naar de relatie tussen pleger en slachtoffer. Bij geweld in huiselijke kring kan het gaan om lichamelijk, psychisch of seksueel geweld. Het kan de vorm aannemen van (ex-)partnergeweld, eengerelateerd geweld, kindermishandeling, verwaarlozing van ouderen of geweld tegen ouders.

Kindermishandeling is goed gedefinieerd in de Wet op de Jeugdzorg (artikel 1):

"Elke vorm van een voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel. Het gaat hierbij om: seksuele mishandeling, fysieke mishandeling, emotionele/psychische mishandeling, fysieke verwaarlozing, emotionele/psychische verwaarlozing en getuige zijn van partnergeweld."

Tot slot **geweld in afhankelijkheidsrelaties** (GIA). Onder geweld in afhankelijkheidsrelaties vallen allereerst alle vormen van geweld in huiselijke kring. Maar er zijn meer afhankelijkheidsrelaties dan alleen die in de huiselijke kring. Bij geweld in afhankelijkheidsrelaties gaat het ook om geweld in organisaties: geweld uitgeoefend door professionals of vrijwilligers jegens hun 'cliënten' en door 'cliënten' jegens elkaar. We hebben het woord cliënten hier bewust tussen aanhalingstekens gezet. Afhankelijkheidsrelaties komen voor in intramurale woonvormen (de residentiële jeugdzorg, de verzorgings- en verpleeghuizen, psychiatrische inrichtingen, woonvormen voor mensen verstandelijke beperkingen), maar ook – en dan vooral tussen volwassenen en kinderen - in peuterspeelzalen en in de kinderopvang, in het onderwijs en in sportverenigingen en in alle andere verbanden waar kinderen onder begeleiding van volwassenen hun tijd doorbrengen.

In de Kamerbrief van 14 december 2011 worden de regiovisies beperkt tot *geweld in huiselijke kring*. Toch gaan we in dit format ook in op uw mogelijkheden om het deel van geweld in afhankelijkheidsrelaties dat zich afspeelt binnen organisaties in uw gemeente, aan de orde te stellen, zodat u een actieve bijdrage kunt leveren aan het verminderen ervan. We hebben in de discussies ter voorbereiding van dit format gemerkt dat gemeenten, mede als gevolg van de rapporten van mevrouw Samson en de heer Deetman, van mening zijn dat ze hier een taak hebben, ook als ze niet in directe zin verantwoordelijk zijn of als er Inspecties zijn die toezicht (dienen te) houden.

4. Welke regio en welk budget?

Op het moment dat de Kamerbrief werd geschreven, in december 2011, was het nog duidelijk in welke regio's gemeenten gezamenlijk een regiovisie zouden moeten maken. Het ging om de regio-indeling van de 35 centrumgemeenten voor Vrouwenopvang.

Inmiddels is het voornemen kenbaar gemaakt om de (frontoffices van de) Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) samen te voegen. De bedoeling is om dat bij wet te regelen, evenals de taken en de bevoegdheden van die gecombineerde Advies- en Meldpunten.

Op basis van het concept van de Jeugdwet zullen gemeenten moeten aangeven in welke regio's zij op het gebied van de zorg voor Jeugd willen gaan samenwerken. Het is de verwachting dat zij op de schaal van die regio's ook het gecombineerde Advies- en Meldpunt zullen willen organiseren met daarin de functies van het AMK. Tot welke regio-indeling gemeenten zullen besluiten is op dit moment nog niet bekend.

Maar als het gecombineerde Advies- en Meldpunt (voor huiselijk geweld en kindermishandeling!) op de schaal van de regio-indeling op het gebied van *jeugd* wordt georganiseerd, ligt het voor hand dat gemeenten besluiten hun regio-indeling op het gebied van *huiselijk geweld* daarmee gelijk te trekken.

In het kader van de Jeugdwet zullen gemeenten *voor de zomer van 2013* aan het rijk duidelijkheid moeten verschaffen over de regio-indeling waarin zij willen samenwerken. Als ze besluiten hun regio-indeling voor huiselijk geweld daaraan aan te passen, is de uitkomst dus ook voor de zomer bekend.

Er is nog mogelijk een punt van onzekerheid. Dat is het budget.

Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuw verdeelmodel voor de financiële middelen die de centrumgemeenten van het rijk ontvangen voor de aanpak van geweld in huiselijke kring. Het gaat om een bedrag van ongeveer € 110 mln. Voordat zij aan een regiovisie zullen beginnen, zullen gemeenten willen weten over hoeveel geld ze in de regio kunnen beschikken. De planning is dat de uitkomsten van de herverdeling zullen worden verdisconteerd in de septembercirculaire. Dat betekent in de praktijk dat de uitkomsten in augustus bekend moeten zijn.

*Samenvattend leidt dat er toe we gemeenten aanraden om het proces zo in te richten dat tot de zomervakantie van 2013 het voorwerk voor regiovisies gedaan kan worden, maar dat pas **na de zomervakantie van 2013**, als de regio-indeling en het budget bekend zijn, feitelijk wordt begonnen met de gesprekken daarover in de regio.*

5. Geïntegreerde visie op huiselijk geweld en kindermishandeling

In opdracht van de vier grote steden (de G4) is er een nieuwe geïntegreerde visie gemaakt voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Die visie is gemaakt door een platform van 15 deskundigen, afkomstig uit alle sectoren die met de aanpak van geweld in huiselijke kring te maken hebben. De visie is als bijlage bij dit format gevoegd. De wethouders van de G4 hebben aan de wethouders huiselijk geweld van de 35 centrumgemeenten aangeboden dat zij deze visie mogen gebruiken als onderlegger voor de regiovisie.

In de G4-visie wordt een aantal expliciete keuzes gemaakt, die helpen bij het maken van een verdeling tussen lokale en regionale taken. In de G4-visie wordt namelijk op de onderdelen **preventie, vroegsignalering, herstel en nazorg** expliciet gezegd dat die het beste kunnen worden uitgevoerd binnen de lokale sociale infrastructuur, mits daaraan maar deskundigheid op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling is toegevoegd. Dat is de infrastructuur die gemeenten nu aan het ontwikkelen zijn voor alle taken die zij in het kader van de drie decentralisaties gaan overnemen van het rijk. Dat deel van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (en de verantwoordelijkheid daarvoor) zou op basis van de G4-visie dus het best in de lokale infrastructuur van het brede sociale domein kunnen worden ondergebracht.

Een tweede belangrijk element in de G4-visie is het **domein van de veiligheid**. De G4-visie bepleit, in situaties van (acute) dreiging en escalerende onveiligheid, een krachtige en snelle aanpak in nauwe afstemming met Politie en Justitie. In die aanpak wordt direct na een melding door een expert op het terrein van huiselijk geweld en/of kindermishandeling ingeschat (triage) wat de ernst van de situatie en de veiligheidsdreiging voor slachtoffer en/of kinderen is. Op basis daarvan wordt een plan gemaakt gericht op het waarborgen van de veiligheid van de betrokkenen op korte en lange termijn. Dat plan moet, als de veiligheid dat vereist, onmiddellijk tot uitvoer kunnen worden gebracht. In deze fase zijn snelheid van handelen, het onmiddellijk kunnen inzetten van hoog-gespecialiseerde professionals en nauwe afstemming met Politie en Justitie de codewoorden. Het ligt voor de hand om – op basis van de G4-visie – de verantwoordelijkheid voor dit deel van het proces neer te leggen op het regionale niveau. De consequentie daarvan is logischerwijs dat de organisaties die in dit domein een directe rol spelen regionaal zouden moeten worden georganiseerd. Dan gaat het om organisaties als de procesregie, het gecombineerde Advies- en Meldpunt, het Veiligheidshuis en de Opvang.

In hoofdstuk 7 gaan we nader in op de keuzes en de consequenties voor de regiovisie die u kunt maken als u de G4-visie volgt, maar laten ook zien hoe het plaatje er uit zou kunnen zien als u tot een andere afweging komt. We nemen kortom de hierboven weergegeven consequenties van G4-visie op het gebied van de verdeling 'regionaal-lokaal' kortom als referentie en we laten zien wat er gebeurt als u andere keuzes maakt.

6. Product en proces

Een regiovisie is allereerst **een product**. Of het nu een boekje wordt of een website, er liggen afspraken in vast over het schaalniveau waarop verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden worden belegd. Er worden financiële verplichtingen in aangegaan en op basis van de regiovisie kan – als het goed is – worden nagegaan of de uitvoerende organisaties de beoogde resultaten hebben gehaald.

Maar **het komen tot een regiovisie is ook een proces**. Het is een proces omdat gemeenten in een regio zich gezamenlijk een aantal vragen moeten stellen. Bij de beantwoording daarvan zullen ze keuzes moeten maken waar ze gezamenlijk voor een langere tijd achter kunnen staan. Ze zullen gezamenlijk overleg moeten voeren, waarin ze gezamenlijk tot consensus komen. De ervaring leert dat er alleen maar een goed product komt als het gezamenlijke proces goed is verlopen. Daarom besteden we in dit format allereerst aandacht aan het proces.

6.1 Het proces

De organisatie van het proces

Het ligt voor de hand dat **de centrumgemeente** het proces in werking zet door de andere gemeenten in de regio uit te nodigen om hun bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de regiovisie.

Vier onderdelen ter voorbereiding het proces

Om het proces voorspoedig te laten verlopen is het verstandig om aan de volgende vier aspecten nader aandacht te schenken:

- het maken van een regio-analyse;
- het maken van een stakeholderanalyse;
- het formuleren van gezamenlijke doelen en ambities;
- het maken van een taken- en budgetoverzicht.

Regio-analyse

Het is belangrijk om het proces van de regiovisie in te gaan met een goede beschrijving en typering van de regio. Is het een overwegend stedelijk gebied, of heeft het een sterk plattelands karakter? Welke kernen maken er onderdeel van uit? Hoe zit het met de Sociaaleconomische Scores (SES)? Hoe vaak komen bij benadering de verschillende typen huiselijk geweld en kindermishandeling in de regio voor? (Zie voor de prevalentie-benadering bijlage 3). Ook is het de moeite waard in kaart te brengen hoeveel nieuwe gevallen zich voor doen en wat voor soort gezinnen of huishoudens dat gebeurt (risicoprofielen).

Een regio-analyse maakt het gemakkelijker om de gezamenlijke urgentie in een regio te formuleren en desgewenst prioriteiten te stellen.

Stakeholdersanalyse

Om te weten wie er in de regio partij zijn bij het maken van de regiovisie is het verstandig een lijst te maken van de direct betrokken personen, in goed Nederlands *de stakeholders*. Het gaat daarbij

zowel om interne stakeholders van de gemeenten (bestuurders en ambtenaren), als om externe stakeholders zoals vertegenwoordigers van zorg, welzijn, onderwijs, politie en justitie en burgers. Op basis van de lijst met stakeholders kan worden besloten wie in welk stadium en op welke wijze bij het regiovisieproces zal worden betrokken en ook welke inbreng wordt verwacht. Niet iedereen hoeft vanaf het begin aan tafel te zitten. Ook kan aan de hand van die lijst worden bepaald bij welke partijen er (naast de gemeenten) tenminste draagvlak voor de regiovisie moet zijn en hoe dat draagvlak in het proces het beste kan worden gerealiseerd.

Gezamenlijke doelen en ambities

Een regiovisie is veel meer dan een set afspraken over het verdelen van verantwoordelijkheden en geld. In een regiovisie geven gemeenten zich ook een maatschappelijke opdracht tot het met succes aanpakken en bestrijden van geweld in huiselijke kring. De hardnekkigheid van het vraagstuk, de persoonlijke drama's waar het toe leidt en de enorme maatschappelijke schade die erdoor wordt berokkend, zijn redenen genoeg om uzelf een stevige opdracht mee te geven.

Om achteraf (en tussentijds) te kunnen vaststellen in hoeverre de gezamenlijke gemeenten in uw regio in die opdracht zijn geslaagd, is het belangrijk dat u in de regiovisie ook doelen opneemt. Dat mogen in eerste instantie, gezien de aard van het vraagstuk, best 'grote' doelen zijn. In de visie van de G4 werd bijvoorbeeld als primaire doel "het duurzaam beëindigen van het geweld of de mishandeling" opgenomen.

Voor de mate van concreetheid van de regiovisie is het raadzaam als de hoofddoelen worden vertaald in *subdoelen*, waarin concrete te behalen *resultaten* worden benoemd. Die resultaten mogen best ambitieus zijn. Maar het getuigt van realiteitszin als de ambities ook worden vertaald in reële inzet van geld, tijd en menskracht. Anders blijven ambities loze kreten. In hoofdstuk 8 gaan we daar verder op in.

Niet alles hoeft daarbij opnieuw te worden bedacht. Er zijn ongetwijfeld doelstellingen vanuit de Maatschappelijke Opvang die kunnen worden overgenomen en ook de manier van resultaatbepaling van het Stedelijk Kompas kan worden 'geleend'.

Ook is het voor het maken een regiovisie nodig dat de gemeenten het er gezamenlijk over eens worden wat de reikwijdte zal zijn. Valt geweld in afhankelijkheidsrelaties er onder en zo ja, met wat voor soort betrokkenheid vanuit de gemeenten? Vinden we ook dat opvangen van slachtoffers van mensenhandel een onderdeel van de regiovisie moet zijn? En zo ja, wat is dan de inzet vanuit uw regio?

Taken- en budgetoverzicht

Voor het maken van een regiovisie is het erg handig als er een overzicht bestaat van het (huidige) beschikbare budget en de besteding daarvan en van de taken die gemeenten hebben op het gebied van de aanpak van geweld in huiselijke kring en die ze betalen uit hun eigen – niet geormerkte – budget.

Dat overzicht bestaat uit twee onderdelen:

- a. het budget dat de centrumgemeente ontvangt voor de aanpak van geweld in huiselijke kring ten behoeve van de regio en de besteding daarvan;
- b. de taken in het kader van de aanpak van geweld in huiselijke kring (en als het uit te splitsen is, ook het budget) van iedere gemeente afzonderlijk.

Tevens is het van belang om een inschatting te maken van budgetten die in het kader van de aanpak van geweld in huiselijke kring op dit moment worden ingezet vanuit drie andere wetten: de AWBZ, de Wet op de Jeugdzorg en Zorgverzekeringswet.

Daarbij is het verstandig om tevens aan te geven welke budgetten vanuit de AWBZ bij de decentralisatie worden overgeheveld naar de gemeenten.

Tenslotte moet dat overzicht worden aangevuld met gegevens over het budget onder a., na de toepassing van het nieuwe verdeelmodel. Daarna kan er in de regio een zinvolle discussie plaatsvinden over gewenst en beschikbaar budget en over de keuzes die voorliggen om die twee met elkaar in overeenstemming te brengen.

6.2 Het product

Het is belangrijk om nauwkeurig stil te staan bij wat een regiovisie tenminste moet opleveren. In de regiovisie gaat het allereerst om het benoemen van alle elementen die nodig zijn om te komen tot effectieve en efficiënte aanpak van geweld in huiselijke kring in de betreffende regio. Een regiovisie is dus per definitie regio-specifiek.

Per element zal in de regiovisie moeten worden vastgelegd of gemeenten de verantwoordelijkheid daarvoor met elkaar nemen, of dat ze die ieder voor zich nemen.

Maar omdat het in een regiovisie ook moet gaan om een betere sturing en samenhang, zal de regiovisie ook aandacht moeten besteden aan het aspect van **de aansluiting van de regionale op de lokale aanpak**. Dus: hoe sluit dat deel van de aanpak waarvoor gemeenten gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen (en dat dus binnen de regio uniform zal zijn) aan op het deel van de aanpak waarvoor iedere gemeente afzonderlijk verantwoordelijk is (en waarop dus per definitie binnen de regio diversiteit zal bestaan).

In een regiovisie moet een opvatting zijn terug te lezen over de elementen die de inhoud van het vraagstuk bepalen. Dat kan beste door **een visie** te formuleren, waarin de verschillende elementen worden geduid en er tussen de elementen samenhang wordt aangebracht. De visie van de G4 kan daarbij uitstekend als voorbeeld dienen. Van daaruit kan – zonder het gehele proces opnieuw te hoeven beginnen – een visie worden ontwikkeld die specifiek is voor de regio. Op basis van die regio-specifieke visie kan dan gezamenlijk een aanpak in de regio worden gekozen.

Om praktische redenen zal in de meeste regio's aan één gemeente (meestal de centrumgemeente) de opdracht worden gegeven om de financiering, de regie en het toezicht op de uitvoering op zich te nemen voor die elementen in de regiovisie waarvoor de gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn. De regiovisie moet uitsluitsel geven over de taken die centraal worden belegd .

En tot slot moeten in de regiovisie afspraken worden vastgelegd over de financiering van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheden. Daarvoor zal in eerste instantie het budget worden ingezet dat de centrumgemeente voor dit doel van het rijk ontvangt (dat is immers, in het licht van de kamerbrief, budget dat bestemd is voor alle gemeenten in de regio). Maar er zullen ook afspraken in moeten worden vastgelegd over hoe er wordt omgegaan om een eventueel overschot of met een eventueel tekort op het budget dat de centrumgemeente ontvangt.

7. Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en financiën

Naast de ambities en de te behalen resultaten (zie hoofdstuk 8) en de visie op het vraagstuk van geweld in huiselijke kring zullen in de regiovisie de verschillende onderdelen van een effectieve en efficiënte aanpak moeten worden benoemd. Daarbij zal per onderdeel, (maar wel in een logische onderlinge samenhang) moeten worden bepaald:

- hoe het wordt georganiseerd;
- of het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle gemeenten betreft, of dat iedere gemeente afzonderlijk verantwoordelijk is;
- of er vanwege de sturing en samenhang randvoorwaarden aan worden gesteld;
- hoe het wordt gefinancierd.

In dit hoofdstuk geven we aan welke keuzes (expliciet of impliciet) daarover in de G4-visie zijn gemaakt. De G4-visie dient hier enkel als referentie. In uw regiovisie kunt u een verdeling maken die het best past bij de specifieke situatie in uw regio. In de ondersteuning bij het implementatietraject die vanuit het Programma RegioAanpak Veilig Thuis wordt geboden kunnen we samen met u onderzoeken wat in uw situatie de meest passende aanpak zou zijn.

In dit hoofdstuk bespreken we de verschillende onderdelen op hoofdpunten.

We onderscheiden daarbij drie hoofdelementen van de aanpak:

- Preventie
- Vroegsignalering
- Adequaate opereren na een incident

7.1 Preventie

7.1.1 Het verschaffen van informatie

Het gaat hier allereerst om *algemene preventie*. Dat is de informatiefunctie gericht op burgers die direct of indirect te maken hebben met geweld in huiselijke kring en die meer willen weten over de mogelijkheden voor hulp, bij wie ze daarvoor terecht kunnen of waar ze terecht kunnen voor een gesprek daarover.

Maar ten tweede gaat het om *selectieve preventie*. Dat is het planmatig uitzetten van informatie gericht op risicowijken, risicogroepen, mensen met en risicovolle leefstijl of concrete risicogezinnen, die er op gericht is dat hulp wordt gezocht voordat zich incidenten voordoen.

Dit is een informatiefunctie die veel expertise vereist en relatief duur is. Daarom is het goed om hier echt heel gericht te werk te gaan en het ambitieniveau realistisch te houden. Het verdient aanbeveling om aanvankelijk alleen die Informatie te gebruiken waarover de gemeente op basis van haar eigen registraties zelf de beschikking heeft (of die op basis van de informatie-uitwisseling binnen het Veiligheidshuis vrij eenvoudig kan worden verkregen).

7.1.2 Het verstrekken van advies

Ten eerste gaat het hier in het verlengde van de voorgaande functie om advies aan burgers met betrekking tot de wijze waarop het beste zouden kunnen omgaan met geweld (als direct- of indirect betrokken) in huiselijke kring.

Maar ten tweede gaat om advies aan professionals over hoe zij, in een bepaalde casus, het best zouden kunnen handelen.

7.1.3 Het bevorderen van de deskundigheid in het professionele veld

In het verlengde van het advies aan professionals is er ook de functie voor de deskundigheidsbevordering van professionals, zodat hun kennis en de mogelijkheden om die kennis toe te passen *up to date* blijven.

7.1.4 Het inzetten van hulp en begeleiding voordat zich een incident heeft voorgedaan

Verreweg de belangrijkste preventieve functie is het bieden van hulp en begeleiding aan die gezinnen en huishoudens van wie professionals voelen aankomen dat zonder hulp en begeleiding de situatie in een gezin escaleert en leidt tot geweld of mishandeling. Die hulp en begeleiding kan door professionals worden geboden, maar in veel gevallen ook door vrijwilligers of door mensen uit het sociale netwerk van betrokkenen. Het gaat er niet alleen om dat er signaleringssysteem is (zie ook 7.2), maar ook dat er snel en adequaat op signalen kan worden ingespeeld.

7.1.5 Tegengaan van seksueel misbruik

Over uw mogelijkheden in preventieve zin gericht op het voorkómen van seksueel misbruik binnen uw gemeente hebben we in bijlage 2 een aantal concrete aanbevelingen die kunnen dienen als basis voor een convenant dat de gemeenten in uw regio kunnen sluiten met scholen en residentiële instellingen.

7.2 Vroegsignalering

7.2.1 Infrastructuur

Door een goed systeem van vroegsignalering is zeer veel geld te besparen. Hoe minder geweld of mishandeling zijn geëscaleerd, des te eenvoudiger is doorgaans de aanpak.

Allereerst gaat het creëren van een netwerk van professionals in een wijk of dorp waar bezorgde burgers in vertrouwelijkheid vrijuit kunnen spreken over geweld in huiselijke kring waarvan ze vermoeden dat in hun omgeving voorkomt. De meest voor de hand liggende professionals zijn de huisarts, de wijkverpleegkundige, de mentor van de school en de medewerkers van het CJG. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat die professionals weten wat ze na zo'n gesprek moeten doen.

Ten tweede gaat het er om dat de professionals in dit netwerk weten dat ze de opdracht hebben om in al hun professionele contacten hun oren en ogen wijd open hebben op signalen die zouden kunnen wijzen op geweld in huiselijke kring.

7.2.2 Professioneel handelen na een ontvangen signaal

Als logisch gevolg van bovenstaande moet er met het signaal snel iets gebeuren. De professionals in het netwerk moeten op eenvoudige wijze het signaal met elkaar kunnen delen en kunnen besluiten wie van hen bij dit gezin of huishouden het signaal goed met de betrokkenen zou kunnen bespreken.

Als blijkt dat er inderdaad sprake is van geweld in huiselijke kring, moet dat uiteraard leiden tot actie, die passend is bij de aard en de intensiteit van het geweld of de mishandeling.

7.3 Adequaat opereren na een incident

In het licht van de visie van de G4 zijn de onderdelen uit deze paragraaf onder te verdelen in twee domeinen. Het Veiligheidsdomein (de onderdelen 7.3.1 t/m 7.3.7) en het Sociale Domein (de onderdelen 7.3.8 t/m 7.3.11). Hoewel het aantal onderdelen anders doet vermoeden, ligt in die verdeling verreweg de meeste activiteit in het Sociale Domein.

In de implementatiefase gaan we, met de G4-visie als referentie, samen met de regio's alternatieve scenario's ontwikkelen voor de verantwoordelijkheidsverdeling en de financiering van deze onderdelen van de regiovisie.

7.3.1 De procesregie

Een melding van een incident moet leiden tot een actie. Iemand moet dat proces in werking zetten. Dat is de procesregisseur.

Een tweede taak van de procesregisseur is het er op toezien dat alle betrokken organisaties bij de aanpak van geweld in huiselijke kring zich houden aan de gemaakte afspraken over inzet en samenwerking. Als er in de praktijk blijkt dat afspraken niet worden nagekomen, is het de procesregisseur die de bevoegdheid heeft om actie te ondernemen.

7.3.2 Veiligheidsanalyse en veiligheidsplan

Na een incident is het allerbelangrijkste dat de veiligheid wordt hersteld op een zodanige manier dat de grootste kans bestaat dat het uiteindelijk tot een duurzame veiligheid zal leiden. Daartoe moet een veiligheidsanalyse en een veiligheidsplan worden gemaakt. Als de situatie dat vereist moet dat plan ook direct worden uitgevoerd. Het maken van een veiligheidsanalyse en een veiligheidsplan vereist een hoge mate van expertise. Degene die het plan uitvoert moet over de mogelijkheden beschikken om waar nodig op te schalen om de noodzakelijke voorwaarden te kunnen realiseren voor het herstellen van de veiligheid.

In de visie van de G4 wordt, behalve de vereiste expertise, op dit punt nog genoemd dat waar mogelijk in het veiligheidsplan prioriteit zou moeten worden gegeven aan het kunnen blijven functioneren van betrokkenen in de eigen sociale omgeving.

7.3.3 Afstemming met Politie en Justitie

Een belangrijk onderdeel in het eerste stadium van het proces is de afstemming met Politie en Justitie. In veel gevallen komt de melding binnen bij de politie en is de politie ook als eerste ter plaatse. Afstemming met Justitie is van groot belang omdat daarmee een systeem van dwang

en drang kan worden gecreëerd dat ondersteunend kan zijn aan het in te zetten hulp- en zorgtraject.

In veel regio's vindt de afstemming tussen Zorg en Justitie plaats in het Veiligheidshuis. De organisatie van en de deelname in het Veiligheidshuis is dan ook van groot belang voor het functioneren van dit deel van de aanpak in de regiovisie.

7.3.4 Integrale analyse gezinssysteem of huishouden

Om goed te kunnen beoordelen welke hulpverlening noodzakelijk is, is het van belang een integrale analyse te maken van de aard en de oorzaken van het geweld of de mishandeling en van de patronen in het gezinssysteem of het huishouden die er toe hebben bijgedragen. Bij het maken van die integrale analyse is het van groot belang dat dat gebeurt zo snel mogelijk na het incident (als het gezinssysteem nog 'open' ligt) en dat met alle leden van het gezinssysteem of het huishouden wordt gesproken, inclusief de pleger(s) van het geweld of de mishandeling en (als ze er zijn) ook de kinderen. In de praktijk betekent dit, dat het maken van een integrale analyse parallel loopt aan het maken van het veiligheidsplan. We geven dan ook het advies om het veiligheidsplan en de integrale analyse door dezelfde deskundige te laten opstellen.

7.3.5 Triage

Op basis van de integrale analyse kan worden beoordeeld hoe eenvoudig of hoe complex de casus is en of er gespecialiseerde hulpverlening noodzakelijk is (bijvoorbeeld Ggz of Verslavingszorg) of die achterwege kan blijven. Triage zorgt ervoor dat er direct vanaf het begin de juiste zorg- en hulpverlening kan worden ingezet. Niet te veel en niet te weinig.

7.3.6 Opvang

Een belangrijk onderdeel van het Veiligheidsdomein is de beschikbaarheid van adequate en veilige opvangmogelijkheden. In de praktijk gaat het hier om de Vrouwenopvang. Maar ook Safe Houses behoren in deze categorie thuis.

De Vrouwenopvang is gespecialiseerd in het veilig opvangen van door geweld getraumatiseerde vrouwen en kinderen en in het uitvoeren van het eerste deel van het herstelplan. Als residentiële opvang niet langer vereist is in verband met de veiligheid of de traumatisering, kan opvang worden omgezet in vormen van begeleid wonen.

7.3.7 Het aanwijzen van de casusregie

Als de aard en de oorzaken van het incident duidelijk is geworden uit de integrale analyse, kan een casusregisseur worden aangewezen.

In de G4-visie is er voor gekozen om dat te laten doen door de procesregisseur. Dat is een keuze. Ook is er in de G4-visie voor gekozen om de casusregisseur te rekruteren uit de organisatie die het meest deskundig is als het gaat om de aard van het geweld of de mishandeling of om de oorzaken ervan. Als het louter gaat om kindermishandeling ligt het voor de hand om iemand vanuit de Jeugdzorg casusregisseur te maken. Als het gaat om middelengebruik ligt een casusregisseur vanuit de Verslavingszorg voor de hand.

7.3.8 Maken en uitvoeren van een herstel- en nazorgplan

Op basis van de integrale analyse wordt een herstel- en nazorgplan gemaakt. We stelden al bij 7.3.4 al voor om de integrale analyse te laten opstellen door dezelfde persoon die het veiligheidsplan opstelde. Het logische vervolg is dat we nu adviseren om het herstel- en nazorgplan door diezelfde persoon te laten opstellen. Het ligt dan voor de hand om het veiligheidsplan en het herstel- en nazorgplan met elkaar te integreren.

In dat herstel- en nazorgplan wordt rekening gehouden met alle leefgebieden waar zaken hersteld of aangepakt moeten worden. De casusregisseur wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van dat plan en krijgt daarvoor ook de nodige bevoegdheden. De casusregisseur kan een deel van dat plan zelf uitvoeren, maar dat hoeft niet. Van belang is dat hij of zij er op blijft toezien dat alle partijen die bij de uitvoering van het plan betrokken zijn, hun taak adequaat en volgens plan uitvoeren. In de G4-visie is er voor gekozen dat de casusregisseur van het begin tot het eind voor het gezinssysteem of het huishouden de contactpersoon blijft en bemiddelt in de richting van de hulpverleners.

7.3.9 In kaart brengen sociaal netwerk

Om te kunnen inschatten welk beroep kan worden gedaan op de sociale omgeving, het sociale netwerk, van het betreffende gezin of het huishouden, moet in kaart worden gebracht wie er tot dat netwerk behoren, wat hun gezamenlijk draagkracht en vooral hoe veilig het sociale netwerk is. Het is de taak van de casusregisseur om het netwerk in kaart te brengen.

Tegelijkertijd maakt de casusregisseur – als dat nodig is - een plan voor de ondersteuning van het sociale netwerk, zodat het netwerk zich kan ontwikkelen tot een duurzame en stabiele steunstructuur. Als het sociale netwerk zelf zwak is, moet er door professionals aan worden gewerkt om het te versterken en als het afwezig is moet worden beoordeeld of het zin heeft een nieuw netwerk op te bouwen.

7.3.10 Bepalen noodzakelijke inzet van hulp en zorg

Op basis van het herstel- en nazorgplan wordt de noodzakelijk geachte inzet van hulp en zorg bepaald. Dat is een taak van de casusregisseur in samenspraak met de professionals en zo nodig specialisten die betrokken zijn bij het weer op orde krijgen van de verschillende leefgebieden. Daar ligt ook een relatie met de toegangsfunctie die primair onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Daarbij zijn verschillende modellen denkbaar. De gemeente kan er voor kiezen dat ze zelf een beslissing neemt over de in te zetten hulp en zorg (of over het budget dat daar ten hoogste mee gemoeid mag zijn). Er is ook een variant denkbaar waarin de gemeente die beslissingsbevoegdheid tot een bepaald niveau mandateert aan de betreffende casusregisseur.

In de G4-visie wordt er expliciet voor gekozen dat de inzet van de noodzakelijke hulp en zorg vanuit zowel de eerste als de tweede lijn *gelijktijdig* plaatsvindt en dat dit gebeurt zonder dat er sprake is van een *hiërarchische relatie* tussen die twee.

7.3.11 Onderhoud contacten op langere termijn

Ergens moet worden vastgelegd hoelang de casusregisseur contact blijft houden met een gezin of een huishouden waar zich geweld in huiselijke kring heeft afgespeeld.

8. Doelen, resultaten en verantwoording

8.1 Doelen en te behalen resultaten

Het formuleren van doelen is belangrijk. Het geeft aan waarom gemeenten het beleidsthema belangrijk vinden en wat ze er belangrijk aan vinden. Doelen laten zich echter moeilijk concreet en meetbaar beschrijven. Daarom is het beter om de doelen uiteen te rafelen in subdoelen waaraan een concreet gewenst of beoogd of vereist resultaat wordt gekoppeld.

8.2 SMART

De laatste jaren is het steeds meer gebruikelijk geworden op de resultaten van (sub)doelen te beschrijven in SMART-termen. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Specifiek wil zeggen dat goed moet worden beschreven voor welk onderdeel van het beleid een bepaald resultaat wordt gewenst. Meetbaar spreekt voor zich, zij het dat de meetmethode bij voorkeur eenvoudig dient te zijn. Acceptabel wil zeggen dat er draagvlak voor moet bestaan bij de betrokkenen. Realistisch betekent dat het doel, binnen de beschikbare tijd en beschikbare middelen haalbaar moet zijn. Tijdgebonden wil zeggen dat duidelijk moet zijn wanneer het resultaat behaald moet zijn.

SMART formuleringen hebben voordelen. Maar SMART is niet zaligmakend.

Wie het onbekende wil verkennen kan niet specifiek zijn. Meetbare resultaten leiden tot calculerend gedrag. Acceptabele doelen zijn niet confronterend. Realistische doelen zijn niet ambitieus.

Tijdgebonden doelen hebben een beperkte houdbaarheid.

SMART is een nuttige checklist voor vele doelstellingen. Maar het legt ook beperkingen op die zeer waardevolle doelstellingen uitsluiten.

Een groot risico bij resultaat bepaling (met name vanuit de overheid) is de bureaucratie die er aan te pas komt. SMART is het Engelse woord voor 'slim', maar 'slim' in het Engels betekent 'slank'. Hou het eenvoudig. Vermijd de bureaucratie van de verantwoording.

Er is nog een overweging om terughoudend te zijn bij het formuleren van prestaties, zeker als ze gaan over het werk van professionals. De G4-visie (vgl Welzijn Nieuwe Stijl) is gebaseerd op de professionaliteit van de medewerkers. Daarbij past niet een uitgebreide verantwoording per deel van een interventie.

in bijlage 1 wordt een hele serie voorbeelden gegeven van doelen en resultaten en van formuleringen daarvan die in de regiovisie zouden kunnen worden opgenomen. Die bijlage is nog indicatief, maar zal tijdens het implementatieproces werd worden gecompleteerd en via de website van het programma steeds worden bijgesteld.

9. Bovenregionale en landelijke afspraken

9.1 Specifieke groepen

In het kader van het Programma RegioAanpak Veilig Thuis is door het bureau HHM een set van criteria ontwikkeld aan de hand waarvan specifieke groepen in de opvang kunnen worden geïdentificeerd. HHM komt tot een vijftal specifieke groepen, waarvoor er bovenregionale of landelijke opvangvoorzieningen zouden moeten zijn:

1. *Jonge vrouwen die slachtoffer zijn van eerderrelateerd geweld waarbij sprake is van aanzienlijke dreiging en tevens complexe meervoudige problematiek;*
2. *Slachtoffers met een acute vraag naar opvang buiten kantooruren vanuit eerderrelateerd geweld;*
3. *Slachtoffers van loverboys waarbij sprake is van aanzienlijke dreiging en tevens complexe meervoudige problematiek;*
4. *Vrouwen die slachtoffer zijn van extreme geweldsdreiging, vrouw van lid van een criminele bende, psychiatrisch gestoorde bedreiger;*
5. *Vrouwen die te maken hebben met extreme stalking.*

In VNG verband (in het portefeuillehouder overleg van de centrumgemeenten) zullen nadere afspraken worden gemaakt over de aanwijzing van de bovenregionale en landelijke voorzieningen en over de wijze waarop en de periode waarvoor ze vanuit de regio's zullen worden gefinancierd.

Minstens zo belangrijk als de aanduiding van specifieke groepen is de conclusie van HHM dat voor alle andere groepen in de opvang geldt, dat ze als 'regulier' moeten worden beschouwd. Dat betekent dat er in principe opvangmogelijkheden voor hen zou moeten zijn in iedere regio. In uw regiovisie zou u dus een uitspraak moeten doen over de vraag of u opvang wilt verlenen aan groepen die niet behoren tot de vijf hierboven genoemde uitzonderingen, maar voor wie in de opvang wel specifieke (veiligheids)maatregelen moeten worden getroffen. Mochten die maatregelen nog niet genomen zijn, dan kunt u in uw regiovisie een beleid formuleren waarlangs u tot de realisering van die maatregelen komt.

9.2 Garanderen van de landelijke toegankelijkheid van de Opvang

Artikel 20, lid 6 van de Wmo bepaalt het volgende:

De door gemeenten ingevolge het eerste en tweede lid bekostigde voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid zijn toegankelijk voor iedereen die in Nederland woont.

Daarmee heeft de wetgever willen garanderen dat er een landelijk netwerk van opvangvoorzieningen in takt blijft. In de wereld van de maatschappelijke opvang is deze garantie niet onomstreden. Ook in de dak- en thuislozenopvang is dit een discussiepunt. Aan de ene kant willen regio's voorzieningen primair openstellen voor hun eigen burgers. Aan de andere kant helpen ze die burgers soms beter als ze hen ook de mogelijkheid bieden om elders te worden opgevangen. En het spiegelbeeld daarvan is dat ze zelf bereid moeten zijn om burgers van buiten hun regio op te vangen.

De praktijk leert dat het hier vooral een kwestie is van maatvoering.

In bijna alle gevallen biedt opvang binnen de eigen regio de voorkeur. Het eigen sociale netwerk is dichtbij, de fase na de opvang kan plaatsvinden in een bekende omgeving etc.

Er zijn eigenlijk maar twee situaties denkbaar waarin opvang buiten de eigen regio de voorkeur verdient:

- als de veiligheid dat vereist;
- als er tijdelijk binnen de regio geen opvangplek is.

Voor die twee situaties doet u er verstandig aan om een principebesluit te nemen in uw regiovisie.

Als iedere regio in haar eigen regiovisie vastlegt dat een maximum aantal plaatsen van de opvang (bijvoorbeeld 20%)² in principe ook beschikbaar is voor burgers van buiten de eigen regio op wie een van beide hierboven genoemde situaties van toepassing is, dan is er een adequate regeling getroffen die recht doet aan de garantie die de wetgever heeft bedoeld.

Het portefeuillehouder overleg van de centrumgemeenten krijgt in VNG-verband de taak om toe te zien op de werking van deze afspraak.

9.3 Landelijk programma gericht op kennisdeling en effectmeting

Gemeenten hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de aanpak van geweld in huiselijke kring. Ze hebben er allen baat bij dat de ontwikkelingen die leiden tot meer effectiviteit van die aanpak ook voor alle andere gemeenten beschikbaar komen. Maar ook hebben ze er baat bij als ze kunnen leren van ernstige incidenten die zich elders hebben voorgedaan.

Met het oog daarop geven we u in overweging om in uw regiovisie vast te leggen dat uw regio in principe gaat participeren in een landelijk programma gericht op kennisdeling en effectmeting. Meer specifiek zou dat programma betrekking kunnen hebben op:

- onderzoek naar nieuwe methodieken en de effectiviteit daarvan;
- effectmeting en benchmarking;
- verplichte analyse van alle incidenten met dodelijke afloop en het delen van de onderzoeksresultaten en aanbevelingen met alle andere regio's.

Een dergelijk programma zou in VNG-verband kunnen worden ontwikkeld. In het portefeuillehouder overleg van de centrumgemeenten zouden daarover andere besluiten kunnen nemen.

9.4 Instellen visitatiecommissies

In het verlengde van 9.3 is het aan te bevelen dat vanuit uw regio, met de expertise die daarin beschikbaar is, wordt gekeken in de keuken van een andere regio en omgekeerd. Visitatiecommissie hebben doorgaans een zeer heilzame uitwerking op de inrichting en de uitvoering van beleid. U kunt hierover in landelijk verband afspraken maken, maar u kunt ook met een aantal regio's samen besluiten dat u bij elkaar het principe van visitatie gaat toepassen.

² In het kader van het Programma RegioAanpak Veilig Thuis wordt een monitor ontwikkeld, die ook uitsluitsel gaat geven over het percentage plaatsingen in de opvang van buiten de eigen regio. Daarna kan ook worden vastgesteld of de plaatsingen van buiten de regio redelijk gelijk over de opvangvoorzieningen zijn verdeeld.

Bijlage 1

Handreiking voor vastleggen van gewenste resultaten

Preventie

1. In onze regio willen we in het jaar X een analyse hebben gemaakt van de vier belangrijkste risicogroepen voor huiselijk geweld en kindermishandeling en hun leefstijlen.
2. In de eerste drie maanden van jaar X+1 willen we een communicatieadvies over meest succesvolle manier van het benaderen van deze vier groepen.
3. Voor de zomer van jaar X+1 willen we een communicatiestrategie en –plan voor deze groepen ontwikkelen, inclusief de inzet van betrokken partijen en de financiering ervan. Bij de uitvoering van dat plan moet met tenminste 50% van de gezinnen die vallen binnen de risicogroepen contact worden gemaakt.
4. Jaarlijks wordt preventieve begeleiding aangeboden aan tenminste N gezinnen met kinderen waar – blijkens de analyse - grote risico's bestaan op huiselijk geweld of kindermishandeling
5. Op het gebied van het tegengaan van seksueel misbruik van en geweld tegen patiënten en cliënten willen we in onze regio voor datum Y met alle (of met een bepaald percentage) scholen en alle (of met een bepaald percentage) residentiële en intramurale voorzieningen in onze regio een convenant sluiten waarin is vastgelegd welke kwaliteitsmaatregelen de instelling op gebied van deze beleidsvelden binnen haar eigen organisatie onderneemt en hoe ze vaststelt wat daarvan het merkbare effect is geweest. Zie ook bijlage 3
6. Als gezamenlijke gemeenten organiseren wij eens per Z jaren een regionale conferentie over seksueel misbruik van en geweld tegen patiënten en cliënten.

Vroegsignalering

1. In onze regio willen we in jaar X komen tot de vorming van een netwerk van eerstelijns professionals die actief inhoud geeft aan de vroegsignalering en na een signaal onderling bepaalt wie binnen het netwerk het best contact met het betreffende gezin of huishouden kan leggen.
2. Alle deelnemers binnen het netwerk volgen elke twee (of drie of vier) jaren een training gericht op de deskundigheidsbevordering van het netwerk.
Over de keuze van de training wordt overleg gevoerd met de deelnemers in het netwerk.
Over de financiering worden afspraken gemaakt met de deelnemers in het netwerk (of de financiering komt voor 50% (of een ander percentage) voor rekening van de gemeenten in de regio en voor de rest voor rekening van de deelnemers).

Signalering

1. In jaar X willen we in onze regio hebben bereikt dat de meldingen uit de verschillende signaleringsinstrumenten (melding AMK, SHG, Politiemelding, Melding meldpunt overlast, Verwijsindex) in onze regio worden samengevoegd.
2. De aard en de snelheid van de interventie en de partij die intervenueert (los van de politie) zal daarna niet afhangen van de plek waar het signaal binnenkwam, maar van de aard van het signaal.
3. Dat beleid willen we in Jaar X+1 uitrollen voor signalen A en B en in het jaar daarna ook voor signalen C en D.

Interventies na incidenten

1. In onze regio is de doelstellingen van interventies na meldingen van incidenten van huiselijk geweld of kindermishandeling, dat na de interventie geweld of mishandeling ook op langere termijn uitblijven.
Langere termijn definiëren we in deze regiovisie als een periode van 12 maanden.
2. In jaar X willen dat deze doelstelling voor 60% van alle interventies wordt gehaald, oplopend naar 80% in jaar X+Y.
3. We gebruiken de politieregistratie (of een andere betrouwbare indicator) om vast te stellen of in de 12 maanden na de start van een interventie geweld of mishandeling inderdaad zijn uitgebleven.

Snelheid van interveniëren

1. Na iedere melding wordt binnen X uren een veiligheidsplan opgesteld en indien nodig onverwijld uitgevoerd. De partij die door de procesmanager wordt aangewezen om het veiligheidsplan op te stellen is verantwoordelijk voor het nakomen van deze afspraak en rapporteert daarover.

1 gezin, 1 plan, 1 regisseur

1. Voor alle incidenten waarbij meervoudige problematiek wordt vastgesteld wordt een casusregisseur aangesteld. (of bij problemen op meer dan drie leefgebieden, of het aantal casusregisseurs is jaarlijks beperkt tot N). Onder de verantwoordelijkheid en aansturing van de casusregisseur wordt een integraal herstelplan opgesteld en uitgevoerd, dat betrekking heeft op alle in de casus geachte relevante leefgebieden.
2. Aan alle partijen die in onze regio betrokken zijn bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling wordt de voorwaarde gesteld dat ze loyaal meewerken aan het uitvoeren van het principe van 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.
Dat betekent concreet: ...

3. Alle casusregisseurs rapporteren aan de procesregisseur over de naleving van die afspraak in iedere casus.

Registratie

1. Het SHG (of het AMHK) rapporteert per drie maanden over de bij haar binnengekomen meldingen aan de gemeenten in de regio op anonieme basis tenminste de volgende zaken
2. De organisatie voor opvang van slachtoffers van geweld in huiselijke kring rapporteert per drie maanden over de door haar opgevangen slachtoffers aan de gemeenten in de regio op anonieme basis tenminste de volgende zaken....

Bijlage 2

Aanbevelingen voor afspraken met scholen en residentiële instellingen gericht op het tegengaan van seksueel misbruik

1. Laat het beleid uitdragen door het management. Zorg dat zij deskundig zijn op hun niveau en dat zij voorbeeldgedrag laten zien en een veilige en open cultuur creëren. Betrek professionals, cliënten en ouders in een vroeg stadium.
2. Zorg voor een duidelijke visie op beroepshouding, omgangsvormen, seksualiteit en de preventie en aanpak van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.
3. Vertaal die visie in richtlijnen voor het handelen.
4. Hanteer een gedragscode voor medewerkers en voeg die bij het arbeidscontract.
5. Heb een goed wervings- en selectiebeleid en maak de thematiek bespreekbaar.
6. Stel omgangsregels op samen met jongeren en medewerkers (inclusief regels over camera- en internetgebruik).
7. Zorg voor goed opgeleide aandachtsfunctionarissen die vervolgens collega medewerkers trainen (seksuele ontwikkeling, seksuele vorming, signaleren seksueel misbruik, e.d.).
8. (Binnen hulpverleningsinstellingen): maak seksuele ontwikkeling en preventie seksueel grensoverschrijdend gedrag tot vast onderdeel van het ondersteunings- of behandelplan.
9. (Binnen onderwijs en hulpverlening): maak een 'opleidingsplan' seksuele vorming voor kinderen en jongeren.
10. Vergroot de weerbaarheid van kinderen en jongeren.
11. Zorg dat jongeren weten bij wie ze terecht kunnen wanneer ze iets naars meemaken (vertrouwenspersoon).
12. Zorg voor een laagdrempelige consultatiemogelijkheid voor medewerkers, waar zij dilemma's en eventuele niet pluis gevoelens kunnen bespreken.
13. Heb weet van risicofactoren en probeer die te verminderen. Bevraag kinderen en jongeren regelmatig naar de ervaren veiligheid, óók op het gebied van seksualiteit. Stel verbeteracties op (samen met jongeren)
14. Zorg voor een veilige meldcultuur (een melding is geen beschuldiging, maar een zorg die objectief uitgezocht moet worden).
15. Zorg voor draaiboeken die de handelwijze na een melding voor ieder duidelijk in kaart brengt.
16. Zorg voor 'zaakcoördinatie' bij meldingen van ernstige feiten.
17. Maak (seksuele / digitale) veiligheid tot vast onderdeel van het jaarplan op bestuurlijk niveau en van werkplannen voor alle locaties (op grond van risicoanalyses). Maak het tot onderwerp van het (kwaliteits)jaarverslag.

Bijlage 3

Prevalentiecijfers

Zicht op het aantal slachtoffers en daders van huiselijk geweld en kindermishandeling in de eigen regio maakt concreet voor welk aantal burgers in de eigen regio de op te stellen regiovisie van belang zal zijn. Daarmee ontstaat ook een eerste indruk van de inspanning die in de betreffende regio gevraagd zal worden ten aanzien van huiselijk geweld en kindermishandeling. Bovendien kan het tot een gepaste *sense of urgency* leiden als inzichtelijk is hoeveel burgers in de eigen regio en de eigen gemeente (potentieel) slachtoffer zijn van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Op twee wijzen kan de prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in kaart worden gebracht: door demografisch onderzoek en door extrapolatie van bestaande onderzoeksgegevens naar de eigen populatie. Onderstaand komen achtereenvolgens gegevens over partnergeweld, kindermishandeling, ouderenmishandeling, mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld, eengerelateerd geweld, huwelijksdwang en achterlatingen Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) aan de orde waarmee extrapolatie mogelijk wordt.

Partnergeweld

Tussen 2005 en 2010 is 9 procent van de bevolking slachtoffer geworden van huiselijk geweld (van Dijk e.a., 2010). De ex-partner en partner zijn de belangrijkste daders van huiselijk geweld (respectievelijk 46% en 34%). (Van Dijk e.a., 2010).

Kindermishandeling

Uit recent onderzoek blijkt dat in 2010 ruim 118.000 kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar in Nederland (ruim 3 procent van het totaal) blootgesteld waren aan een vorm van kindermishandeling (Tweede Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van kinderen en jeugdigen, 2011). De meerderheid van de gevallen betreffen emotionele verwaarlozing (inclusief verwaarlozing van het onderwijs en getuige zijn van huiselijk geweld) en fysieke verwaarlozing, met respectievelijk 36 en 24 procent van de gevallen. Seksueel misbruik wordt met 4 procent het minst gemeld.

Ouderenmishandeling

Een grootschalige provinciale enquête onder ouderen door de GGD Flevoland in 2000 geeft de meest recente en representatieve cijfers van ouderenmishandeling (door zowel bekenden als onbekenden) van de afgelopen jaren. 5,5 procent van de ouderen van 55 jaar en ouder blijkt zich wel eens bedreigd te hebben gevoeld.

Van de meldingen die in 2008 gerapporteerd zijn scoren psychische (51%) en lichamelijke mishandeling (40%) het hoogst. Daarna volgen financiële mishandeling (32%), schending van de persoonlijke rechten (9%), verwaarlozing (8%) en seksuele mishandeling (0,6%). De fragmentarische beschikbaarheid van lokale en regionale cijfers over ouderenmishandeling en de afwezigheid van recente landelijke cijfers heeft tot gevolg dat de exacte omvang van ouderenmishandeling niet vast te stellen is.

Mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld

Uit onderzoek van het WODC uit 2010 (van Dijk e.a.), is gebleken dat 40 procent van de slachtoffers van huiselijk geweld man is. Het gaat daarbij meestal om lichamelijk geweld en stalking. Vrouwen zijn vaker slachtoffer van seksueel geweld (van Dijk e.a., 2010).

Eergerelateerd geweld

In 2012 zijn in Nederland elf dodelijke slachtoffers gevallen ten gevolge van eerwraak³. Het Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd geweld (LEC EGG) kreeg in 2012 492 hulpverzoeken van de politie, het Openbaar Ministerie en de IND met betrekking tot eergerelateerde geweldszaken.

De VN schat het aantal eermoorden wereldwijd op 5000 per jaar. Verschillende vrouwen groepen in het Midden Oosten en Zuidwest Azië vermoeden dat meer dan 20.000 vrouwen ieder jaar vermoord worden vanwege eermotieven.

Huwelijksdwang en achterlating

Het is niet mogelijk een betrouwbaar beeld te geven van aard en omvang van de problematiek in Nederland. Een eenduidige landelijke registratie ontbreekt en een nationaal prevalentieonderzoek, zoals in Duitsland en Engeland, is hier niet gehouden. Maar dat huwelijksdwang in Nederland voorkomt, weten we uit de signalen van scholen, politie, hulpverlening en opvang. Deze gerapporteerde gevallen zijn de extreme gevallen van huwelijksdwang. De vormen van subtiele dwang en overreding komen vaak niet bij de hulpverlening terecht.

Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV)

Vrouwelijke genitale verminking wordt in minstens 28 Afrikaanse landen toegepast, maar de praktijken komen ook bij bepaalde etnische groepen in Latijns-Amerika, in het Midden-Oosten en in Azië voor (Dubourg en Richard, 2008) .

In 2011 is door de KNMG een verklaring tegen meisjesbesnijdenis opgesteld waarmee ouders de druk in het land van herkomst kunnen weerstaan om tot besnijdenis over te gaan. Uit een retrospectief prevalentieonderzoek uit 2009 (Korfker e.a.) blijkt dat vier op de tien vrouwen (40%) uit risicolanden slachtoffer zijn van VGV.

³ De term eerwraak betreft die gevallen waarin het geweld vanuit de cultuur gesanctioneerd is door bijvoorbeeld de familie-oudste. Dit om het fenomeen te onderscheiden van doden op basis van jaloezie en gekrenkte trots.