



Een veilig thuis

Gemeentelijke visie op de aanpak
van huiselijk geweld en kindermishandeling

Een veilig thuis

Gemeentelijke visie op de aanpak
van huiselijk geweld en kindermishandeling

20 juni 2013

Voorwoord

Wij, wethouders van de G4 verantwoordelijk voor de aanpak van huiselijk geweld, bieden aan "Een veilig thuis, gemeentelijke visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling". Deze visie is het resultaat van een intensief traject dat in onze opdracht is uitgevoerd.

Nog geen vijftien jaar geleden beschouwden we huiselijk geweld als een privé aangelegenheid, waarbij er alleen hulp was aan slachtoffers en opvang plaatsvond op geheime locaties. Sindsdien is er veel veranderd. We zijn ons bewust geworden van de omvang, de vele verschijningsvormen en de dynamiek van huiselijk geweld. We weten ook dat er vaak andere problemen achter schuil gaan. Sociaal isolement en een taboe op het onderwerp houden gezinnen soms jarenlang gevangen in gewelddadige relaties.

Nieuwe inzichten en het nemen van politieke verantwoordelijkheid, met inzet van meer middelen door het Rijk, hebben geleid tot een beter hulpaanbod. Denk bijvoorbeeld aan de steunpunten huiselijk geweld, ambulante hulpverlening en verbeterde methodieken in de vrouwenopvang. Ook zijn er nieuwe instrumenten gekomen, zoals het tijdelijk huisverbod en per 1 juli 2013 de wet Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

Gemeenten staan aan de vooravond van omvangrijke decentralisaties, zoals van de Jeugdzorg en de AWBZ. Hierbij krijgen zij grote verantwoordelijkheden, die gepaard gaan met forse bezuinigingen. Ook dat is aanleiding geweest voor de totstandkoming van deze visie, waarmee we streven naar een samenleving waarin mensen naar vermogen verantwoordelijk zijn voor zichzelf en voor hun naasten.

Er is meer nadruk komen te liggen op de gevolgen van huiselijk geweld of verwaarlozing voor kinderen. Zij lopen een grotere kans om als volwassene hetzelfde gedrag van pleger of slachtoffer te laten zien. Op ons rust dan ook de verantwoordelijkheid om deze transgenerationale overdracht van geweld op zijn minst te beperken.

Een veilig thuis is de eerste geïntegreerde visie op de aanpak van huiselijk geweld en de aanpak van kindermishandeling. Uitgangspunt is het duurzaam borgen van veiligheid. Er worden zo veel mogelijk oplossingen geboden in de directe omgeving van mensen, waarbij scherp wordt gelet op de inzet van deskundigen en specialistische kennis, zeker waar dat omwille van de veiligheid noodzakelijk is.

De visie is mede tot stand gekomen dankzij moderator Wicher Pattje, een landelijk platform van professionals en slachtoffers huiselijk geweld, vertegenwoordigers vanuit de grote en kleine gemeenten, de VNG en het Rijk en ten slotte Hedy d'Ancona, Herman Baartman en Marion Vijghen.

Den Haag

Rabin Baldewsingh, wethouder Volksgezondheid

Amsterdam

Eric van der Burg, wethouder Zorg

Utrecht

Victor Everhardt, wethouder Welzijn

Rotterdam

Hugo de Jonge, wethouder Jeugd, Onderwijs en Gezin

Samenvatting en leeswijzer

Op verzoek van de G4 heeft een platform van deskundigen vanuit de wetenschap en vanuit disciplines die bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling betrokken zijn een visie ontwikkeld op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. (Voor de samenstelling van het platform zie bijlage 4).

De visie is opgebouwd uit tien elementen, maar heeft in feite twee kernelementen:

1. Gemeenten krijgen met de decentralisatie van de functie begeleiding vanuit de AWBZ, de Jeugdzorg en de arbeid, de mogelijkheid om een integrale Wmo-aanpak te organiseren voor (multi-problem) gezinnen. Die aanpak loopt van preventie en vroegsignalering, via opvang en herstel, tot en met nazorg en participatie. De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, zoals in deze visie geschetst, past naadloos in die Wmo-aanpak, zolang maar is gewaarborgd dat aan de teams van professionals die de Wmo-aanpak gaan uitvoeren, deskundigheid op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling is toegevoegd.

De sociale steunstructuur, de sociale omgeving, vormt in de aanpak een belangrijke factor. De sociale omgeving is in het licht van deze visie van cruciaal belang uit oogpunt van effectiviteit. Als die omgeving zelf veilig en krachtig is (of is gemaakt), kan die een grote bijdrage leveren aan het creëren van duurzame veiligheid en hernieuwde ontwikkelingskansen voor alle betrokkenen. Om die reden wordt in de visie ook een sterk pleidooi gehouden voor het professioneel ondersteunen, versterken en indien nodig opbouwen van de sociale omgeving van betrokkenen.

2. Tegelijkertijd maakt deze visie op één belangrijk onderdeel onderscheid tussen de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling enerzijds en alle andere beleidsvelden in de Wmo anderzijds. Dat is het aspect van de veiligheid. In het aspect van de veiligheid zit ook de urgentie van deze visie. Het is onacceptabel dat elk jaar opnieuw de thuissituatie van meer dan 200.000 volwassenen en meer dan 100.000 kinderen ernstig onveilig blijkt te zijn (en dat in de meeste gevallen ook al jaren achtereen was). Deze visie bepleit, in situaties van (acute) dreiging en escalerende onveiligheid, een krachtige en snelle aanpak in zeer 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 op korte en lange termijn waarborgen van de veiligheid van de betrokkenen. Dat plan moet, als de veiligheid dat vereist, onmiddellijk tot uitvoer kunnen worden gebracht.

Het is gelukt om de aanpak van huiselijk geweld en van kindermishandeling onder te brengen in één geïntegreerde visie. Daaraan was al langer grote behoefte, maar eerdere pogingen leden steeds schipbreuk. Gemeenten hebben groot belang bij één visie op die aanpak, omdat huiselijk geweld en kindermishandeling vaak tegelijkertijd in een gezin aan de orde zijn en gemeenten verantwoordelijk worden voor de integrale beleidsontwikkeling en -uitvoering van beide beleidsvelden.

Leeswijzer

Deel 1 van deze visie bestaat uit een inleiding en daarna worden in hoofdstuk 2 de tien elementen van de visie gepresenteerd.

Deel 2 van de visie bevat in hoofdstuk 3 de nadere toelichting op en uitwerking van de tien elementen. Hoofdstuk 4 tot slot behandelt een aantal noties over afstemming en planning. In deel 2 zijn ook de vier bijlages opgenomen.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting en leeswijzer	4
Inhoud	6

Deel 1

1. Inleiding	8
2. Definities en visie op hoofdlijnen	13

Deel 2

3. Uitwerking van de tien elementen van de visie	20
4. Tot slot: afstemming en planning	32

Bijlagen

1. Verantwoordelijkheden en rechten	34
2. Verschillende vormen van deskundigheid	36
3. Family Justice Centers	38
4. Het gevolgde proces en de samenstelling van het platform van deskundigen en de ambtelijke werkgroep	39

1.

**De visie op
hoofdlijnen**

1. Inleiding

1.1 Initiatief van de G4: een geïntegreerde visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling

De vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, hierna de G4, hebben gezamenlijk het initiatief genomen voor het maken van een nieuwe visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling¹.

Een nieuwe geïntegreerde visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling was nodig en was ook al langer gewenst.

Naast de wenselijkheid van één geïntegreerde visie, hebben de G4 voor het maken van de nieuwe visie nog drie andere redenen aangegeven.

- a. Gemeenten staan voor een aantal grote decentralisatieoperaties. Er zullen belangrijke verantwoordelijkheden worden overgenomen van het rijk op de terreinen zorg, jeugd en arbeid. Daarvoor zullen ze hun bestaande infrastructuur van voorzieningen moeten aanpassen en ze zullen wellicht deels een nieuwe infrastructuur moeten opzetten. Dit is bij uitstek het moment waarop moet worden nagedacht over de vraag hoe de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling kan worden verbeterd in het geheel van de transformaties die het gevolg zullen zijn van de grote decentralisaties.
- b. Gemeenten zien zich geconfronteerd met een grote teruggang in financiële middelen. Er moet worden nagedacht over een aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling waarin efficiënter met de middelen kan worden omgegaan.
- c. Een groot deel van de volwassen die betrokkenen zijn bij huiselijk geweld en kindermishandeling, is vroeger zelf mishandeld of komt uit gezinnen waar ook al huiselijk geweld werd gepleegd. Er moet een uiterste inspanning worden gedaan om deze transgeneratiele overdracht te stoppen, of tenminste ernstig te beperken.

De aanpak van kindermishandeling en van huiselijk geweld zijn domeinen die ieder hun eigen wortels en hun eigen geschiedenis hebben. De onderlinge verschillen waren lange tijd te groot om ze onder één visie te kunnen scharen.

De aanpak van huiselijk geweld komt voort uit de vrouwenhulpverlening. Emancipatie en zelfbeschikking zijn hierin sleutelbegrippen.

Bij de aanpak van kindermishandeling gaat het om het beschermen van kwetsbare kinderen tegen hun tekortschietende ouders (of verzorgers). Zij worden ongevraagd aangesproken en hen worden oplossingen aangereikt en zo nodig opgelegd. Een zekere mate van paternalisme was en is niet vreemd aan de aanpak van kindermishandeling. De verschillen in visie en benadering hebben in het verleden regelmatig geleid tot aanvaringen als het ging om de vraag hoe de problemen in een gezin moesten worden opgelost.

1 Het proces waarlangs de visie tot stand is gekomen en de lijst van personen die de visie hebben ontwikkeld is opgenomen in bijlage 4

Een aantal ontwikkelingen in de afgelopen jaren heeft de benaderingen dichter bij elkaar gebracht.

- Uit wetenschappelijk onderzoek kwam vast te staan dat kinderen die opgroeien in gezinnen waar huiselijk geweld speelt, daarvan ernstige schade kunnen ondervinden. Daarmee is een grote groep van gezinnen ontstaan die de aandacht vragen van beide domeinen. De noodzaak van een geïntegreerde visie is daarmee nog urgenter geworden.
- De introductie van de term huiselijk geweld met verbreding naar geweld binnen gezins- en relatiesystemen en niet alleen tegen vrouwen, maakte de ruimte vrij om breder tegen methodische vraagstukken aan te kijken.
- In de aanpak van kindermishandeling werden met succes benaderingen geïntroduceerd die de nadruk leggen op de eigen kracht van gezinnen en hun netwerken. Daarmee bood de aanpak van kindermishandeling ruimte voor een meer emancipatorische benadering.
- Het omgekeerde gebeurde ook: in de aanpak van huiselijk geweld leerde de ervaring dat voor een aantal kwetsbare volwassen burgers ongevraagde bemoeienis noodzakelijk is om een situatie van onveiligheid te doorbreken.
- De landelijke meldcode tot slot, die professionals een kader biedt om signalen te melden, richt zich op zowel huiselijk geweld als kindermishandeling.

1.2 Waarom zijn huiselijk geweld en kindermishandeling zo bijzonder?

Waarom zijn huiselijk geweld en kindermishandeling zo bijzonder dat een aparte visie gerechtvaardigd is? Dat heeft, naast de urgentie die al in de inleiding is genoemd, een aantal redenen:

De schending van een grondrecht

Allereerst gaat het hier om het schenden van een grondrecht. Alle burgers, volwassenen en kinderen, ouderen en jongeren hebben het recht in veiligheid te leven en op te groeien. Niet voor niets zijn over dit grondrecht, ook door Nederland geratificeerde, internationale verdragen gesloten en niet voor niets zijn – zij het in andere termen – huiselijk geweld en kindermishandeling in ons strafrecht benoemd als misdrijf.

Als dat grondrecht wordt geschonden, uiterekend op de plek waar je het meest veilig zou moeten zijn en waar je het meest kwetsbaar bent, namelijk in de huiselijke omgeving, dan hebben we te maken met een buitengewoon ernstig fenomeen, omdat de gevolgen op korte en – zeker voor kinderen – op langere termijn veelal desastreuzer zijn naarmate de relatie waarin het zich voordoet voor het slachtoffer meer basaal is.

De noodzaak de transgeneratiele overdracht te stoppen

De tweede reden ligt in de eerder genoemde transgeneratiele overdracht. Huiselijk geweld en kindermishandeling tekenen in veel gevallen en op tal van manieren de toekomst van kinderen die er getuige of slachtoffer van zijn. In gezinnen waar zich huiselijk geweld of kindermishandeling afspeelt, is er een verhoogd risico dat de kinderen van nu de plegers en slachtoffers van straks zullen zijn. Een overheid kan en mag zich daarbij niet neerleggen. Alles zal uit de kast gehaald moeten worden om de transgeneratiele overdracht in te perken. Natuurlijk is dat een weg van de lange adem, maar er is ook een hoopgevende gedachte: uit onderzoek blijkt dat er absoluut mogelijkheden zijn om de overdracht te beperken.

Het creëren van duurzame veiligheid in de huiselijke kring

De schending van een grondrecht legitimeert de overheid om in te grijpen, teneinde de veiligheid te herstellen. Dat kan leiden tot de aanhouding van de pleger, het in veiligheid brengen van delen van het gezin en tot het uit huis plaatsen van kinderen, dan wel – op bevel van de burgemeester – het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan de pleger. Met die ingrepen wordt bereikt dat de veiligheid op korte termijn wordt hersteld. Dat is buitengewoon belangrijk, maar uiteindelijk gaat het er om dat op de langere termijn de onveilige situaties duurzaam tot het verleden behoren. Als dat niet gegarandeerd kan worden, wordt de schending van het grondrecht immers niet opgeheven. Hoewel niet bekend is hoe groot de recidive precies is – er zijn op dat punt (nog) geen betrouwbare onderzoeksgegevens – bestaat bij SHG's en de politie de sterke indruk dat er op het gebied van herstel van de duurzame veiligheid nog veel te winnen is. Er zal gezocht moeten worden naar een aanpak die de kans op een blijvende veilige situatie aanzienlijk vergroot.

Ontwrichting en hoge maatschappelijke kosten

Huiselijk geweld en kindermishandeling zijn fenomenen, die het leven van betrokkenen vaak langdurig en hevig ontwrichten. Voor verreweg de meeste betrokkenen geldt, dat het lang duurt en heel veel energie kost voordat de negatieve ervaringen enigszins zijn verwerkt. Maar de meest kwetsbare groep komt daar vaak niet eens aan toe. Slachtoffers uit zwakkere sociale milieus, met vaak een negatief zelfbeeld en een gebrekkige weerbaarheid, lukt het vaak niet om weer een 'gewoon' leven te leiden. We vinden ze terug als oververtegenwoordiging in de politiestatistiek, in de Amsterdamse top 600, in de Tbs-klinieken, maar ook in de OGGZ. Velen van hen veroorzaken in hun latere leven hoge maatschappelijke kosten door het plegen van criminaliteit en veroorzaken van overlast.

De betrokkenen bij huiselijk geweld en kindermishandeling zorgen ook nog op een ander terrein voor hoge maatschappelijke kosten. Kindermishandeling leidt tot lichamelijke en psychische gezondheidsklachten van de slachtoffers en daarmee tot een hoge zorgconsumptie en hoog percentage schoolverzuim. Voor slachtoffers van huiselijk geweld geldt iets soortgelijks; ook daar een grote – veelal ineffektieve want steeds weer terugkerende – zorgconsumptie en een zeer hoog arbeidsverzuim. Alle ondersteuning die er aan kan bijdragen dat slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling weerbaarder worden en beter in staat zijn op een normale manier te participeren in de samenleving, is uit oogpunt van maatschappelijke kosten pure winst. Als er ergens sprake is van social return on investment, dan hier wel!

De hardnekkigheid van het vraagstuk

Geweld in huiselijke kring – ongeacht of het nu gaat om geweld tegen kinderen of tegen volwassenen – is ondanks alle campagnes van de overheid, nog steeds een taboe in onze samenleving. De campagnes hebben er zeker toe geleid dat de bekendheid met de fenomenen onder de bevolking is vergroot. En ook is duidelijk geworden dat de overheid geweld in huiselijke kring niet tolereert. Maar dat effect is te klein om de omvang van het vraagstuk te verminderen. Geweld in huiselijke kring en kindermishandeling (ook als het om verwaarlozing gaat) zijn nog steeds onderwerpen waarover op grote schaal bij voorkeur wordt gezwegen. Dat geldt niet alleen

voor burgers, maar ook een groot aantal professionals vindt het nog steeds moeilijk om geweld jegens huis- of familieleden of verwaarlozing van kinderen of ouderen aan de orde te stellen. Gezinnen en families waar het voorkomt, schamen zich er voor, zwijgen er veelal over en behandelen het onderwerp ook onderling als een geheim.

Taboe, schaamte, "het geheim" en culturele druk zorgen ervoor dat gezinssystemen zich isoleren en daarmee heel lang in staat zijn om hulpverlening buiten de deur te houden. Het is een absolute noodzaak om dit hardnekkige, zich in het binnenste van de privésfeer afspelende fenomeen te doorbreken. Er moet iets worden ontwikkeld waardoor het taboe, de schaamte, het geheim en daarmee het isolement kunnen worden doorbroken.

1.3 Voor wie bedoeld?

De G4 hebben een geïntegreerde visie op huiselijk geweld en kindermishandeling willen ontwikkelen, die in principe voor alle gemeenten bruikbaar is. In de redenen die de G4 bij het verlenen van de opdracht hebben meegegeven, wordt nergens verwezen naar typisch grootstedelijke problematiek.

De visie zal worden aangeboden aan de wethouders van de centrumgemeenten voor vrouwenopvang, die nu zijn aangewezen voor de coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld binnen hun regio. Zij hebben op 20 juni 2012 het besluit genomen dat zij deze visie in principe willen gebruiken als onderlegger voor de geïntegreerde regiovisies voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling die zij in 2013 en 2014 zullen moeten maken.

1.4 Het accent in de visie

Het accent ligt in deze visie op de positionering van een geïntegreerde aanpak binnen het sociale domein en in het bijzonder op het veiligheidsaspect. Dat aspect maakt de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling binnen het sociale domein juist bijzonder. In de visie wordt het belang van (het behoud van) de sociale omgeving van betrokkenen benadrukt en ze gaat uitgebreid in op de inzet, de beschikbaarheid, de organisatie en de vereiste expertise van professionals die hulp en begeleiding bieden na incidenten met huiselijk geweld en kindermishandeling.

Deze visie gaat niet specifiek in op het genderspect dat met name met huiselijk geweld verbonden is. Dat genderspect is er wel degelijk: vrouwen en meisjes maken samen meer dan 90% uit van alle slachtoffers van huiselijk geweld. Dat is ernstig en het zegt veel over de machtsongelijkheid tussen mannen en vrouwen in relaties. In preventief opzicht verdient het daarom hoge prioriteit om extra aandacht te besteden aan de opleiding en het empowerment van meisjes en jonge vrouwen.

Toch is het genderspect niet de belangrijkste invalshoek van deze visie. De reden daarvan is, dat niet gekozen is voor een doelgroepbenadering. Er is niet gekozen voor onderscheid in de aanpak gericht op westerse vrouwen, allochtone vrouwen, ouderen, slachtoffers

van eerwraak et cetera. Ook beweegt de visie zich niet op het niveau van een beoordeling van, of een keuze uit methodieken (noch van slachtoffer-, noch van daderbehandeling of –begeleiding).

Door de focus te leggen op de professionele expertise die nodig is, wordt er impliciet het vertrouwen uitgesproken dat goed opgeleide en ervaren professionals op alle onderdelen van de aanpak in staat zijn de juiste analyse te stellen en de juiste aanpak daarbij te kiezen. Daarvoor zijn in een visie geen blauwdrukken te geven. Het gaat in iedere casus om maatwerk.

1.5 Waarom de term “geweld in afhankelijkheidsrelaties” niet is gebruikt

In deze visie wordt consequent gesproken over huiselijk geweld en kindermishandeling. Er is niet gekozen voor de term “geweld in afhankelijkheidsrelaties” en ook niet voor “geweld in huiselijk kring”. Die keuze is bewust gemaakt.

Geweld in afhankelijkheidsrelaties slaat nadrukkelijk ook op geweld van professionals jegens volwassenen of kinderen die aan hun zorg zijn toevertrouwd. Dat fenomeen is ernstig, maar verdient een geheel andere aanpak dan de aanpak die in deze visie wordt geschetst.

“Geweld in huiselijke kring” is als aanduiding afgevalen omdat kindermishandeling zich in de meeste gevallen uit in de vorm van verwaarlozing en niet in de vorm van jegens het kind uitgeoefend geweld.

2. Definities en visie op hoofdlijnen

2.1 Definities van huiselijk geweld en kindermishandeling

Onder huiselijk geweld wordt in deze visie verstaan²:

"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 huiselijk geweld 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."

Onder kindermishandeling wordt in deze visie verstaan³:

"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."

Kindermishandeling is in het merendeel van de gevallen een vorm van huiselijk geweld, maar het kan zich ook buiten de huiselijke kring voordoen. Deze visie richt zich op geweld - inclusief verwaarlozing en seksueel misbruik - in de huiselijke kring.

2.2 De tien elementen van de visie

De geïntegreerde visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is opgebouwd uit een tiental elementen.

1. Veiligheid voorop

De kern van deze visie is het duurzaam borgen van de veiligheid van alle betrokkenen bij huiselijk geweld en kindermishandeling.

² Gebaseerd op de factsheet "Geweld in huiselijke kring" van het programma van de rijksoverheid "Een Veilig Thuis", met de toevoeging van eengerelateerd geweld.

³ Wet op de Jeugdzorg, artikel 1.

Het gaat hier om een primaire overheidsverantwoordelijkheid, namelijk het waarborgen van de veiligheid en ontwikkelingskansen van burgers die hiertoe zelf niet in staat zijn. Daarbij ziet de overheid – in dit geval de gemeente – er op toe dat in een veiligheidsplan wordt vastgesteld wat nodig is voor het duurzame herstel van veiligheid. Als de veiligheid in de thuissituatie niet direct is te herstellen, moet er voor worden gekozen om de betrokkenen in veiligheid te brengen. Het regelen van een veilig onderdak (bij familie, in safe houses of in de opvang in de eigen regio of juist daarbuiten), het opleggen van een tijdelijk huisverbod, het nemen van kinderschermingsmaatregelen zijn hulpmiddelen die de maker van het veiligheidsplan daarbij ten dienste staan.

Het veiligheidsaspect vormt het belangrijkste onderscheid met andere beleidsvelden in de Wmo. Bij huiselijk geweld en kindermishandeling gaat het soms om levensbedreigende situaties. Dat vereist een andere aanpak, een zeer nauwe samenwerking met politie en justitie en opschalingsmogelijkheden als de veiligheid dat vereist.

2. Triage

Na iedere melding van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt door experts⁴ op het gebied van huiselijk geweld of kindermishandeling ingeschat (triage) wat de ernst van de situatie en de veiligheidsdreiging voor slachtoffer en/of kinderen is. Er wordt daarbij een analyse gemaakt van de situatie in het gezin, familie of huishouden en van de oorzaken die geleid hebben tot het geweld of de mishandeling. Daarbij wordt de problematiek gezien vanuit het perspectief van alle betrokken gezinsleden. Op basis van die analyse aan het begin wordt ingeschat hoe ernstig of hoe complex de problematiek is, welke veiligheidsmaatregelen acuut moeten worden genomen en eventueel welke specialistische behandeling, dan wel welke begeleiding moet worden geboden.

Naast de informatie van de gezinsleden, de familie of het huishouden, kan bij het maken van die analyse ook gebruik worden gemaakt van informatie over het gezin, de familie of het huishouden, die bekend is bij de politie, bij andere meldpunten of bij zorgorganisaties. Daarvoor is het nodig dat er informatie tussen politie en justitie enerzijds en de hulp- en zorgverlening anderzijds wordt uitgewisseld, opdat de synergie tussen het justitie- en het zorgtraject kan worden geoptimaliseerd.

3. Duidelijkheid in de regie, uitgaande van één gezin, één plan, één regisseur

Voor een goede en efficiënte aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is de regievoering van het grootste belang. De beleidsregie ligt bij de gemeenten. De procesregie heeft tot taak er voor te zorgen dat er op iedere melding de juiste actie wordt ondernomen. De procesregie kan het best worden belegd bij de organisatie waar de melding binnenkomt.

De casusregie heeft tot taak er voor te zorgen dat het veiligheidsplan en het hulpverleningstraject volgens plan worden uitgevoerd. De casusregisseur volgt het hele hulpverleningstraject van begin tot eind en is de vaste contactpersoon voor het gezins- of familiesysteem of het huishouden en bemiddelt tussen het gezin en de hulpverlening. De keuze van de organisatie die de casusregie uitvoert, hangt af van de aard van de melding en wordt bepaald door de procesregie.

⁴ Bijlage 2 geeft overzicht van de verschillende deskundigheidsniveaus die bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling betrokken kunnen zijn.

Het veiligheidsplan en het hulpverleningstraject zijn steeds gericht op het bereiken van een duurzame beëindiging van het huiselijk geweld of de kindermishandeling. Zoals de triage plaatsvindt op basis van een integrale analyse, zo is het hulpverleningsplan ook integraal van aard. Het bevat alle aspecten van de nodig geachte hulp- zorg en behandeling op alle leefgebieden, voor alle betrokken gezinsleden. Omdat in veel gevallen er ook een justitieel traject loopt, is het van het grootste belang dat het hulpverleningsplan met politie en justitie wordt afgestemd en dat de informatie over het verloop van de uitvoering van het plan regelmatig, maar vooral tijdig, met justitie wordt gedeeld.

4. Inzet van eigen kracht en het gebruik van het sociale netwerk

Een van de uitgangspunten in deze visie is, dat gezocht moet worden naar de eigen mogelijkheden van de direct betrokkenen om de problemen van geweld en onveiligheid te helpen opvangen.

De in veel gevallen ongevraagde bemoeienis van buitenaf richt zich op het stimuleren en activeren van die mogelijkheden en betreft daarbij ook, als de veiligheid dat toestaat, het bredere sociale netwerk rond gezinnen: familie, vrienden en buurt.

De effectiviteit wordt groter als van de betrokkenen zelf een actieve - en bij hun draagkracht passende - bijdrage wordt gevraagd. Dit incorporeren van de eigen kracht is een belangrijk element in de effectiviteit van de aanpak. Daarbij verdienen de betrokkenen professionele begeleiding, ondersteuning en indien nodig ook behandeling.

Een nog groter effect kan worden bereikt door ook het sociale netwerk rond het betrokken gezin, de familie of het huishouden, mits dat veiligheid biedt, te betrekken bij de aanpak. Samen met de sociale omgeving kunnen maatregelen worden genomen om de veiligheid ook op langere termijn te waarborgen, niet alleen doordat er 'ogen in het zeil' zijn, maar ook, en misschien wel het belangrijkste, doordat sociaal isolement doorbroken is en er vormen van contact, betrokkenheid en steun ontwikkeld zijn.

De sociale omgeving moet er daarbij op kunnen rekenen dat ze een beroep kan doen op een professioneel netwerk voor het vragen van advies en hulp bij haar ondersteuningstaak.

Er zijn voldoende professionals 'dichtbij' die deze taak zouden kunnen uitvoeren.

Te denken is aan: de huisarts, de arts van het consultatiebureau, de wijkverpleegkundige, de gezinscoaches, de maatschappelijk werker, de jeugd- en de opbouwwerker, de wijkagent, de leidster in de kinderopvang of de peuterspeelzaal, de leerkracht op school, de complexbeheerder van de woningcorporatie.

Dit onderdeel van de aanpak moet een integraal onderdeel zijn van de lokale sociale infrastructuur die aanwezig is (of wordt gebouwd). In ieder geval moet worden voorkomen dat voor huiselijk geweld en kindermishandeling een aparte infrastructuur wordt opgebouwd. De samenhang met de bestaande (of op te bouwen) lokale infrastructuur zorgt er immers voor dat er als onderdeel van de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling vrij eenvoudig dwarsverbanden gelegd kunnen worden naar andere leefgebieden (wonen, schulden, werk), maar ook naar andere disciplines (bijvoorbeeld de VG-sector voor mensen met een verstandelijke beperking).

Los van de deskundigheid van de professionals, zal het in veel gevallen nodig zijn dat gespecialiseerde hulpverleners worden betrokken bij de aanpak van een casus. Binnen het gegeven van één gezin, één plan dienen die experts onder de casusregie en in nauwe samenwerking met de professionals in de lokale structuur hun werk te doen. Zo ontstaat het beeld van een gezins- of familiesysteem waar zich huiselijk geweld of kindermishandeling heeft afgespeeld en waaromheen zich een sociale omgeving bevindt, die door professionals in staat wordt gesteld zich zorgzaam met het gezin of de familie te bemoeien, terwijl die professionals ook zelf actieve ondersteuning in het gezinssysteem leveren, waarbij ze zich kunnen laten bijstaan door of kunnen opschalen naar de experts, die deel uit maken van dezelfde lokale infrastructuur.

Als er geen of alleen een gebrekkig sociaal netwerk is, zal een van de allereerste taken van de professionals moeten zijn om de betrokkenen te ondersteunen bij het herstellen of zelfs opnieuw opbouwen van het sociale netwerk.

Soms gaat er van de sociale omgeving juist een negatieve prikkel uit (bijvoorbeeld ernstige verslaving, generaties lang geweld, crimineel milieu). In situaties van eengerelateerd geweld is de omgeving vaak mede verantwoordelijk voor het geweld. Als herstel niet mogelijk is, moet afstand van de bestaande sociale omgeving worden genomen. In die gevallen zal moeten worden geprobeerd om een nieuw netwerk op te bouwen.

5. Het intact houden van de sociale omgeving

Voor zover de veiligheid dat toe staat en het voor het herstel geen beletsel vormt, wordt er op gestuurd dat betrokkenen na incidenten met huiselijk geweld en/of kindermishandeling zoveel mogelijk binnen hun sociale omgeving kunnen blijven functioneren.

Ambulante hulpverlening heeft dan ook veruit de voorkeur. Ook is het te verkiezen – als de sociale omgeving daartoe mogelijkheden biedt – om bij tijdelijk uithuisplaatsing van kinderen te kiezen voor plaatsing bij familie of vrienden, liefst in dezelfde buurt.

Om dezelfde reden verdient het ook aanbeveling om de 'pleger' uit huis te plaatsen, in plaats van de slachtoffers.

Om een verblijf in de vrouwenopvang niet langer te laten duren dan noodzakelijk is, is het van belang dat de obstakels voor uitstroom door actief beleid van de gemeente worden weggenomen.

6. Visie op de hulpverlening

Alle benodigde vormen van hulp – van licht tot zwaar – zijn direct beschikbaar en worden zo nodig gelijktijdig aangeboden.

De nadruk verschuift in deze visie van ketensamenwerking met casusoverleggen over gezinnen en het veelal volgtijdelijk inzetten van lichtere naar zwaardere vormen van hulp, naar de directe inzet van bij de problematiek passende hulpverlening. Samenwerking vindt plaats in multidisciplinair samengestelde teams, waarbij de samenwerking vorm krijgt in het directe contact met de betrokken gezinnen.

Op de gemeente rust de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat het benodigde hulp- en zorgaanbod beschikbaar en direct inzetbaar is.

Hulpverlening bij huiselijk geweld of kindermishandeling zal altijd systeemgericht moeten zijn. Systeemgericht heeft hier een tweeledige strekking.

Allereerst gaat het er om dat alle leden van het systeem gezamenlijk bij de aanpak worden betrokken en alle patronen tussen de leden in hun onderlinge samenhang daarbij tegen het licht worden gehouden⁵. Als die patronen niet worden ontrafeld en in samenhang worden doorbroken, kan geen duurzame veiligheid worden bereikt.

De tweede betekenis is, dat het gezin of het huishouden in z'n totale context wordt beschouwd en geanalyseerd. In systemen waar huiselijk geweld en kindermishandeling voorkomen, zijn vaak problemen op meerdere leefgebieden aan de orde. Systeemgericht werken betekent ook dat al die vraagstukken bij de aanpak in beeld worden gebracht en indien nodig van een aanpak worden voorzien.

7. Kinderen gaan voor

Niet alleen in situaties van fysieke mishandeling en van fysieke of psychische verwaarlozing van kinderen, maar ook als er sprake is van huiselijk geweld tussen volwassenen, staat de veiligheid van kinderen en het veiligstellen van hun ontwikkelingsmogelijkheden voorop. Kinderen zijn geen bijzaak, maar ze zijn een van de hoofdpersonen in de aanpak van huiselijk geweld. In de veiligheidsplannen wordt dus – als er kinderen aanwezig zijn – altijd in nauwe samenwerking met politie en justitie prioriteit gegeven aan het duurzame herstel van hun veiligheid en wordt gepoogd een situatie te creëren die hen de beste kansen geeft op een normale ontwikkeling.

8. Het zonder drempels kunnen bespreken van vermoedens

In de zekerheid dat daarna altijd een zorgvuldige professionele actie volgt, moet het voor burgers overal in wijken en dorpen buitengewoon eenvoudig worden gemaakt om met eerstelijns professionals uit gezondheidszorg, onderwijs en welzijn vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling te bespreken. Burgers moeten door hun gemeente actief worden uitgenodigd om die vermoedens te uiten, waarbij hun medeverantwoordelijkheid als burger wordt benadrukt om geweld en mishandeling in de huiselijke kring te stoppen.

9. Planmatige en gelaagde preventie

Er moet serieus en planmatig werk worden gemaakt van preventie.

Een preventieplan maakt onderscheid tussen verschillende doelgroepen. Het richt zich op beïnvloeding van de gehele bevolking in de gemeente, maar er is ook een gerichte benadering van risicowijken, daarbinnen van risicogroepen en daarbinnen van specifieke risicogezinnen. Voor iedere laag wordt in het plan een keuze gemaakt welke informatie, op welke wijze, wanneer en door wie zal worden verspreid, gericht op welke actie of welke beoogde gedragsverandering.

5 Voor de goede orde zij opgemerkt dat een systeemgerichte benadering niet hetzelfde is als dat de leden van het systeem maar samen moeten proberen hun problemen op te lossen en zeker niet dat ze bij elkaar zouden moeten blijven. Als er kinderen zijn, kan een systeemgerichte benadering er bij uitstek wel voor zorgen dat niet alleen de onveiligheid stopt, maar dat er tegelijk ook wordt gewerkt aan het in stand houden en/of verbeteren van de relatie, ook in een situatie waarin een van de ouders of beide niet meer zelf de dagelijkse zorg hebben voor het kind.

Gezien het belang van een effectieve vorm van preventie voor de gemeente is het de moeite waard om veel nauwkeuriger onderzoek te doen naar succesvolle methoden om risicogroepen te bereiken en hen, voordat er zich incidenten hebben voorgedaan, in contact te brengen met hulpverleners of begeleiders, of anderszins hun risicovolle leefstijl te veranderen.

10. Eenheid in juridische logica's

In zaken van huiselijk geweld en kindermishandeling gebeurt het meermalen dat de strafrechter en de civiele rechter rechtspreken in dezelfde casus, vanuit zeer verschillende juridische logica's. In deze visie wordt er voor gepleit dat beide rechters er tenminste aan proberen bij te dragen dat de dreiging en de situatie van onveiligheid in het gezin of het huishouden stopt. Voor de civiele rechter betekent dit dat hij zich, in een casus waarbij huiselijk geweld aan de orde was en waarbij kinderen zijn betrokken, in ieder geval op de hoogte zal moeten willen stellen van de feiten die in het strafrecht zijn gewisseld en dat hij in zijn uitspraken in met name het familierecht (en in het bijzonder het omgangsrecht) met die feiten rekening houdt.

Eenzelfde vraagstuk doet zich overigens voor bij zaken van kindermishandeling. Ook daar willen de strafrechter en de rechter die de kindbeschermingsmaatregel oplegt nog wel eens uitgaan van verschillende logica's.

2.

**Toelichting en
uitwerking**

3. Uitwerking van de tien elementen van de visie

3.1 Veiligheid voorop

De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn beleidsthema's die behoren tot het domein van de Wmo. Een belangrijk element daarin is het aspect van de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende burgers om in eerste instantie te proberen zelf hun problemen op te lossen en daarbij – indien nodig – hulp en ondersteuning te vragen in hun eigen sociale omgeving. De gemeente kan vervolgens indien nodig aan haar burgers aanvullend collectieve of individuele voorzieningen beschikbaar stellen.

Veiligheid als onderscheidend element

Het grote verschil tussen de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling enerzijds en andere beleidsvelden in de Wmo anderzijds is, dat bij huiselijk geweld en kindermishandeling de veiligheid van betrokkenen in het geding is. Soms gaat het om levensbedreigende situaties. Dat veiligheidsaspect vereist een andere aanpak. Het allereerste dat moet gebeuren is het veilig maken van de thuissituatie. Als dat niet meteen lukt, moet er voor worden gekozen om de betrokkenen in veiligheid te brengen. Het regelen van een veilig onderdak (bij familie, in safe houses of in de opvang in de regio of juist daarbuiten), het opleggen van een tijdelijk huisverbod, het nemen van kinderschermingsmaatregelen zijn hulpmiddelen die de maker van het veiligheidsplan daarbij ten dienste staan.

Netwerk met politie en justitie

De politie is vaak degene die na een melding als eerste actie onderneemt. Doorgaans is de politie het eerste ter plaatse en neemt de situatie op, informeert en hoort de betrokkenen, verwijst de slachtoffers, bekijkt of een aanhouding moet plaatsvinden dan wel of er een tijdelijk huisverbod moet worden opgelegd. Eventueel zet de politie een procedure voor een tijdelijk huisverbod in gang.

Een zeer groot deel van deze incidenten wordt door de politie ingebracht in het overleg in het Veiligheidshuis. Daar vindt ook de afstemming met justitie en de zorgverlening plaats. Zo wordt een geïntegreerde aanpak gerealiseerd, waarbij zorg en vrijwillige hulp enerzijds en drang, dwang en straf anderzijds aan elkaar worden verbonden.

Het opstellen van een veiligheidsplan

Het opstellen van een veiligheidsplan vereist een specifieke deskundigheid⁶. Er moet een analyse worden gemaakt van de situatie in het gezin, de familie of het huishouden.

⁶ In deze visie worden verschillende functionarissen genoemd met verschillende deskundigheden. In bijlage 2 worden de benodigde deskundigheden nader toegelicht.

De ernst van het geweld of de mishandeling moet worden ingeschat, evenals de complexiteit en de kans op verdere escalatie. Er moet worden beoordeeld of de bedreigde betrokkenen in veiligheid moeten worden gebracht, hoe escalatie kan worden voorkomen en hoe de ruimte gegeven kan worden om de opgebouwde spanning te laten wegvloeien.

3.2 Triage

De effectiviteit van deze deskundigheid direct in het begin van het proces kan aanzienlijk worden vergroot, als tegelijkertijd een vorm van triage wordt toegepast: het aanbrengen van een scheiding tussen complexe en minder complexe casuïstiek.

Een goede triage vereist dat er niet alleen een onderscheid wordt gemaakt tussen complexe en minder complexe zaken, maar ook een analyse van de problematiek op de verschillende leefgebieden en de eventuele oorzaken daarvan (stress, werkloosheid, schulden, middelengebruik, maar bijvoorbeeld ook de inschatting van de aanwezigheid van psychiatrische aandoeningen en verstandelijke beperkingen).

Triage is daarmee een instrument in de aanpak dat weliswaar, door de inzet van specialistische kennis, relatief duur is, maar dat zich dubbel en dwars terugbetaalt door een snellere en direct op maat van de casus toegespitste hulpverlening, zorg of behandeling.

Door middel van triage kan worden voorkomen dat onnodig te zware middelen worden ingezet. Maar ook kan worden voorkomen dat er te lichte middelen worden ingezet, waardoor het geweld of de mishandeling escaleert en uiteindelijk leidt tot meer ontwrichting (of zelfs de dood) in het gezin en veel hogere maatschappelijke kosten. Door een dergelijke integrale analyse van de complexiteit van de casus en de oorzaken achter het geweld of de mishandeling, kan de hulpverlening direct vanaf het begin zeer gericht en met inzet van de juiste professionals worden gestart.

Gebruik maken van alle beschikbare informatie

Naast de informatie van de gezins- of familieleden zelf, kan bij het maken van die analyse ook gebruik worden gemaakt van informatie over het gezin, de familie of het huishouden, die bekend is bij de politie, bij andere meldpunten of bij zorgorganisaties. Daarvoor is het nodig dat er informatie tussen politie en justitie enerzijds en de hulp- en zorgverlening anderzijds wordt uitgewisseld⁷, opdat de synergie tussen het justitie- en het zorgtraject kan worden geoptimaliseerd.⁸

7 Er is op dit moment in Nederland een discussie gaande of- en wanneer, de bij de ene organisatie bekende informatie over personen mag worden gedeeld met andere organisaties (met als doel een betere hulpverlening en zorg), zonder dat de betreffende personen daar expliciet hun toestemming voor hebben gegeven. Er is in het Zorg- en Veiligheidshuis van Tilburg een leertuin gestart, waarin o.a. een antwoord op deze vraag moet worden gegeven. De uitkomsten van die leertuin zullen uiteindelijk in deze visie moeten worden geïncorporeerd.

8 Het Veiligheidshuis is in veel gemeenten het punt waar die informatie, gericht op een betere hulp- en zorgverlening, wordt uitgewisseld.

Eén meldpunt van waaruit acties worden ingezet

In de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn er nu twee advies-, steun- en meldpunten in Nederland: Het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Voor een luisterend oor, hulp, advies, civiele meldingen, politiemeldingen en meldingen van professionals is het belangrijk dat er één voordeur is waar men terecht kan. Mede om die reden is er vanuit de Rijksoverheid het plan geboren om de SHG's en AMK's samen te voegen. Het past naadloos in deze visie om in dat geïntegreerde meldpunt, in nauwe samenwerking met politie en justitie, de deskundigheid onder te brengen voor het maken van het veiligheidsplan en het uitvoeren van de triage.

3.3 Duidelijkheid in de regie, uitgaande van één gezin, één plan, één regisseur

Als het gaat om regie in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, zijn er drie soorten regie te onderscheiden: beleidsregie, procesregie en casusregie

Beleidsregie en procesregie

De *beleidsregie* ligt bij de gemeenten. Per regio faciliteert een centrumgemeente dat er in samenspraak met regiogemeenten een regionale aanpak voor huiselijk geweld en kindermishandeling wordt ontwikkeld. Deze aanpak wordt in de regiovisie vastgelegd. De *procesregie* heeft tot taak er voor te zorgen dat er op iedere melding de juiste actie wordt ondernomen. Het ligt dus voor de hand de procesregie neer te leggen bij de organisatie waar de meldingen binnen komen. Dat kan vanzelfsprekend het samengevoegde SHG/AMK zijn. Maar ook is het mogelijk dat gemeenten de procesregie in eigen hand houden. Voor deze visie is alleen van belang dat de procesregisseur over de expertise beschikt om adequaat te kunnen beoordelen welke specifieke actie op een melding moet volgen.

Casusregie

De *casusregie* heeft tot taak er voor te zorgen dat het veiligheidsplan en het hulpverleningstraject, zoals dat naar voren kwam uit de triage, volgens plan worden uitgevoerd.

De casusregie heeft dus tot taak het gehele hulpverleningstraject van het gezins- of familiesysteem of het huishouden te volgen, tot het moment dat alle benodigde zorg-, hulp- of dienstverlening is gegarandeerd. Daarmee is de casusregisseur ook de vaste contactpersoon voor het gezins- of familiesysteem of het huishouden, die tevens een bemiddelende rol speelt tussen gezin en hulpaanbod en die het hulpaanbod coördineert. De keuze van de organisatie die de casusregie uitvoert, hangt af van de aard van de melding en wordt bepaald door de procesregie.

Eén integraal plan

Zowel het veiligheidsplan, als de op basis van de triage noodzakelijk geachte hulpverlening, zorg, of behandeling, zijn steeds gericht op het bereiken van een duurzame beëindiging van het huiselijk geweld of de kindermishandeling. Zoals de triage plaatsvindt

op basis van een integrale analyse, zo is het hulpverleningsplan, waarvan de uitvoering door de casusregisseur wordt gecoördineerd, ook integraal van aard. Het bevat alle aspecten van de nodig geachte hulp, zorg en behandeling op alle leefgebieden en voor alle betrokken leden van het gezin of het huishouden. Omdat in veel gevallen er ook een justitieel traject loopt, is het van het grootste belang dat het hulpverleningsplan met politie en justitie wordt afgestemd en dat de informatie over het verloop van de uitvoering van het plan regelmatig, maar vooral tijdig met justitie wordt gedeeld.

Herstel

Herstel heeft in het plan, na het realiseren van veiligheid, de hoogste prioriteit. Herstel is altijd maatwerk. Het herstel gaat over alle leefgebieden heen, van het (weer) leren vertrouwen of opbouwen van sociale netwerken tot traumaverwerking bij volwassenen en kinderen. Prioriteiten in herstelplannen worden altijd afgeleid vanuit de eerste prioriteit: de veiligheid van alle betrokkenen.

3.4 Inzet van eigen kracht en het benutten van de sociale omgeving

Voor de duurzame beëindiging van het huiselijk geweld of de kindermishandeling worden in deze visie twee uitgangspunten gehanteerd:

- De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling wordt effectiever naarmate van de betrokkenen zelf een actieve - en bij hun draagkracht passende - bijdrage wordt gevraagd. Dat kan o.a. worden bereikt door hen zelf mede te laten bepalen hoe die duurzame beëindiging van geweld of mishandeling kan worden gerealiseerd. Daarbij verdienen ze professionele begeleiding, ondersteuning en indien nodig ook behandeling. Dit incorporeren van de eigen kracht van de betrokkenen, is een belangrijk element in de effectiviteit van de aanpak. Op de randvoorwaarden voor het bieden van begeleiding, ondersteuning en behandeling en het soms dwingende karakter daarvan, wordt aan het eind van paragraaf 3.6 nader ingegaan.
- Ten tweede moet worden voorkomen dat het gezins- of familiesysteem op langere termijn toch weer in het oude gedragspatroon terugvalt. Er zal 'dichtbij' en langdurig een steunstructuur beschikbaar moeten zijn, waarop het gezins- of familiesysteem kan terugvallen en dat hen helpt het gewone leven 'op de rails' te krijgen en te houden. Door het noemen van de langdurigheid is feitelijk al gezegd dat zo'n structuur nooit uit alleen professionals kan bestaan. Niet alleen uit financiële overwegingen, maar zeker ook uit overwegingen van effectiviteit. Die structuur kan worden geleverd door het sociale netwerk rond het betrokken gezin, de familie of het huishouden te betrekken bij de aanpak⁹. Samen met de sociale omgeving kunnen maatregelen worden genomen om de veiligheid ook op langere termijn te waarborgen, niet alleen doordat er 'ogen in het zeil' zijn, maar ook, en misschien wel het belangrijkste, doordat sociaal isolement doorbroken is en er vormen van contact, betrokkenheid en steun ontwikkeld zijn.

⁹ Bij sociaal geïsoleerde gezinnen zal professionele inzet langer noodzakelijk zijn en er mede op gericht moeten zijn een sociaal netwerk te helpen opbouwen.

Dit visie-element komt ook terug in een advies van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. In zijn advies "Ontzorgen en normaliseren" over de zorg aan kwetsbare gezinnen stelde de RMO in april 2012 vast dat die kwetsbare gezinnen veel meer geholpen zijn door lichte, maar blijvende vormen van ondersteuning, mede te organiseren vanuit de sociale omgeving, dan door zware vormen van professionele zorg te bieden.

Door steun te bieden vanuit de sociale omgeving kan verlichting worden geboden in stressvolle situaties die normaal zouden ontaarden in dreiging en onveiligheid. Een paar voorbeelden:

Als er kinderen aanwezig zijn:

- familieleden (of ouders van vriendjes of vriendinnetjes) kunnen verlichting bieden door aan te bieden de kinderen in het weekend te logeren te nemen, zodat de volwassen tijd hebben voor elkaar;
- vrienden of kennissen kunnen hun ervaring inbrengen bij het oplossen van opvoedingsvraagstukken;

De ondersteuning kan ook nog iets verder weg liggen dan alleen de directe sociale omgeving. De RMO ontvouwde het initiatief voor de pedagogische civil society, waarin – bijeengebracht door bijvoorbeeld het CJG – 'sterke' en 'kwetsbare' opvoeders met elkaar in contact worden gebracht.

Maar ook als er alleen volwassenen betrokken zijn:

- kan er steun worden gevraagd en gegeven als de situatie weer moeilijk wordt, alleen al door er over te kunnen praten;
- kan er worden overlegd over de vraag of het misschien verstandig is weer opnieuw professionele hulp in te roepen;
- kan er praktische ondersteuning worden geboden op verschillende terreinen: financiën, opleiding, oriëntatie op (vrijwilligers)werk, huisvesting, enzovoort.

Professionele ondersteuning

Als de sociale omgeving van doorslaggevende betekenis is bij het creëren van een blijvend veilige omgeving, dan is het logisch dat die sociale omgeving daartoe ook krachtig wordt ondersteund. Die ondersteuning zal beter kunnen worden benut als ze 'dichtbij' is, gemakkelijk bereikbaar, drempelloos.

De sociale omgeving moet daarom een beroep kunnen doen op een professioneel netwerk voor het vragen van advies en hulp bij haar ondersteuningstaak van gezins- of familiesystemen waar huiselijk geweld of kindermishandeling aan de orde is geweest.

Er zijn voldoende professionals 'dichtbij' die deze taak zouden kunnen uitvoeren. Te denken is aan: de huisarts, de arts van het consultatiebureau, de wijkverpleegkundige, de gezinscoaches, de maatschappelijk werker, de jeugd- en de opbouwwerker, de wijkagent, de leidster in de kinderopvang of de peuterspeelzaal, de leerkracht op school, de complexbeheerder van de woningcorporatie.

Deze professionals zijn allemaal aanwezig, maar ze vormen op dit moment samen meestal geen hecht netwerk. Hier ligt nadrukkelijk een opdracht voor gemeenten om deze netwerken te organiseren en een klimaat te scheppen waarbinnen het voor professionals mogelijk wordt om op een veilige manier te interveniëren.

Inbedding in de lokale Wmo-structuur

Gemeenten zijn druk bezig op wijk- en dorpsniveau een infrastructuur tot stand te brengen die hen in staat stelt de uitvoering ter hand te nemen van alle verantwoordelijkheden die als gevolg van de grote decentralisaties aan de gemeenten worden overgedragen. In veel gevallen worden daarbij multidisciplinaire teams gevormd. Die infrastructuur is van waarde, zij het dat lang niet overal de breedte wordt nagestreefd die hierboven is genoemd. Toch moet de beschikbare infrastructuur op het niveau van wijk of dorp zeker worden benut. In ieder geval moet worden voorkomen dat voor huiselijk geweld en kindermishandeling een aparte infrastructuur wordt opgebouwd. De samenhang met de opgebouwde (of op te bouwen) lokale infrastructuur zorgt er immers voor dat er als onderdeel van de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling vrij eenvoudig dwarsverbanden gelegd kunnen worden naar andere leefgebieden (wonen, schulden, werk), maar ook naar andere disciplines (bijvoorbeeld de VG-sector voor mensen met een verstandelijke beperking). Overal waar de aanpak van huiselijk geweld of kindermishandeling geen specifieke expertise op het gebied van geweld of mishandeling vereist, moet ten volle gebruik kunnen worden gemaakt van de lokale, multidisciplinair opgezette infrastructuur.

Dat betekent dat de procesregie een groot deel van de uitvoering van het plan in handen geeft van de lokaal opererende teams en/of netwerken. Om die reden zal, in veel gevallen anders dan nu, het gecombineerde SHG/AMK heel nauw moeten samenwerken met de met de lokale infrastructuur.

De rol van experts

Of de lokale Wmo-infrastructuur adequaat is om ook voor huiselijk geweld en kindermishandeling de hulpverlening en zorg te kunnen leveren, hangt sterk af van de organisatie binnen die structuur en van de mate waarin verbanden multidisciplinair van aard zijn.

Er zal op het wijk- en dorpsniveau voldoende professionele expertise aanwezig moeten zijn van het soort vraagstukken dat zich bij die ondersteuning kan voordoen. En daarnaast zullen de professionals "vaardig" moeten zijn in het herkennen¹⁰ van, het omgaan met en het aan de orde stellen van huiselijk geweld en kindermishandeling.

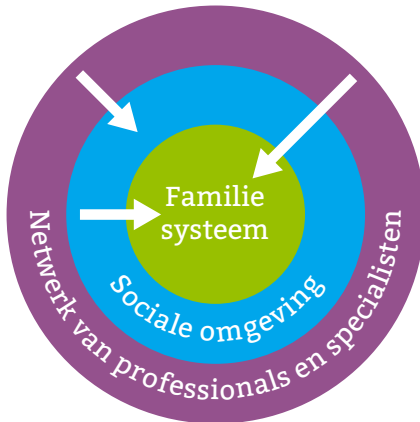
Los van de deskundigheid van de professionals, zal het in veel gevallen nodig zijn dat gespecialiseerde hulpverleners worden betrokken bij de aanpak van een casus. Binnen het gegeven van één gezin, één plan dienen die experts onder de casusregie en in nauwe samenwerking met de professionals in de lokale structuur hun werk te doen¹¹.

10 Het ontbreekt op dit moment aan een beslisschema waarmee professionals bij vage niet-pluis-gevoelens kunnen nagaan of er voldoende redenen zijn om huiselijk geweld of kindermishandeling te gaan vermoeden. Dit beslisschema zou moeten leiden tot een volgende, gerichte stap: overleg, onderzoek, meldcodes in werking stellen.

11 De summiere praktijk met 'sociale wijkteams' zoals die nu vanuit een aantal gemeenten bekend is, leert dat zichtbaarheid, bekendheid en vertrouwdeheid voor of met de bewoners van de wijk of dorp begrippen zijn die voor functioneren van deze teams van essentieel belang zijn. Dat geldt uiteraard ook voor de aan deze teams toegevoegde experts huiselijk geweld en kindermishandeling.

Een beeld van de voorgestelde aanpak

Als de bovenstaande visie-elementen met elkaar worden gecombineerd, ontstaat het beeld van een gezins- of familiesysteem waar zich huiselijk geweld of kindermishandeling heeft afgespeeld en waaromheen zich een sociale omgeving bevindt, die door professionals en specialisten in staat wordt gesteld zich zorgzaam met het gezin of de familie te bemoeien.



In de meeste gevallen zal het echter voorkomen dat de professionals ook actieve ondersteuning in het gezinssysteem zelf leveren. Bij voorkeur zijn dat de professionals uit sociale wijkteams (of soortgelijke multidisciplinaire verbanden), maar het is goed mogelijk dat die zich in bijzondere gevallen laten bijstaan door of opschalen naar de experts die ook bij het netwerk zijn betrokken.

Een gebrekkige of zelfs afwezige sociale omgeving

In bovenstaande visie wordt er vanuit gegaan dat er rond een gezins- of familiesysteem waar huiselijk geweld of kindermishandeling voorkomt een sociale omgeving, een sociaal netwerk, bestaat dat in staat en bereid is de rol als hulp- en steunstructuur te vervullen. Aan die randvoorwaarde wordt echter in lang niet alle gevallen voldaan.

Een van de allereerste taken van de professionals zal dus zijn om – waar dat nodig is – de betrokken te ondersteunen bij het herstellen of zelfs opnieuw opbouwen van het sociale netwerk. Dat is een vaardigheid die in de meeste opleidingen niet is aangeleerd, maar die wel noodzakelijk is. Waar het netwerk afwezig is, of niet tot hulp- en steun in staat is, kan worden geprobeerd een netwerk te vormen met vrijwilligers.

Een niet-inzetbare sociale omgeving

Ook komt het voor dat er (zelfs zeer goed) functionerende sociale netwerken bestaan, die niet kunnen worden gebruikt als hulp- en steunstructuur, omdat in die netwerken het gebruik van geweld tot op zekere hoogte wordt goedgekeurd. Het kan hierbij gaan om milieus waarin geweld al generaties lang voorkomt, vaak in combinatie met verslavingsproblematiek. Een bredere en langere termijnstrategie gericht op het doorbreken van deze intergenerationele overdracht is dan aan de orde.

Het kan ook gaan om eengerelateerd geweld, waarbij de omgeving het geweld niet alleen goedkeurt, maar soms ook zelf initieert.

Er is op basis van deze visie geen enkele ruimte voor cultuurrelativisme. Grondrechten zijn grondrechten en schendingen zijn schendingen. Het vraagstuk kan niet worden opgelost door de andere kant op te kijken. Hier ligt een taak voor de gemeentelijke overheid om zeer actief en vasthoudend in gesprek te gaan met deze gemeenschappen,

met hun zelforganisaties en hun voorlieden, teneinde ook daar te komen tot acceptatie van de geldende normen. Daarbij zal het nodig zijn dat alle kennis wordt aangewend die inmiddels is opgebouwd rond het bespreekbaar maken en veranderen van cultuurbepaalde fenomenen in niet-westerse gemeenschappen.

3.5 Kunnen blijven functioneren in de eigen sociale omgeving

Voor het bieden van veiligheid en voor het toegroeien naar stabiliteit in het maatschappelijk functioneren, kan het nodig zijn dat volwassenen en/of kinderen in residentiële opvang worden ondergebracht, waar ze kunnen worden begeleid en of behandeld. Daar waar het sociale netwerk niet toereikend is of juist bedreigend, is de opvang vaak de plek waarin slachtoffers en hun eventuele kinderen op adem kunnen komen en hun eigen kracht kunnen hervinden om een zelfstandig bestaan op te bouwen. Na een lange periode van geweld en isolement is deze adempauze vaak helend en een noodzakelijke stap om verder te kunnen. Tijdens de opvang wordt uiteraard gewerkt aan herstel.

Toch is het kunnen functioneren te midden van de eigen sociale omgeving in de meeste gevallen te prefereren. Daarom dient de verblijfsduur in residentiële voorzieningen en "veilige huizen" buiten de sociale omgeving zo beperkt mogelijk gehouden te worden. Ambulante hulpverlening heeft dan ook veruit de voorkeur. Ook is het te verkiezen – als de sociale omgeving daartoe mogelijkheden biedt – om bij tijdelijk uithuisplaatsing van kinderen te kiezen voor plaatsing bij familie of vrienden, liefst in dezelfde buurt. Om dezelfde reden verdient het ook aanbeveling om de 'pleger' uit huis te plaatsen, in plaats van de slachtoffers.

Om een verblijf in de opvang niet langer te laten duren dan noodzakelijk is, is het van belang dat de obstakels voor uitstroom door actief beleid van de gemeente worden weggenomen. Daarbij moet in ieder geval worden gedacht aan voldoende woningen voor uitstroom, die bovendien op tijd beschikbaar zijn en aan de toegang tot de schuldhulpverlening, zodat een woning niet wordt afgewezen wegens schulden.

3.6 De visie op hulpverlening

In paragraaf 3.4 zijn multidisciplinaire verbanden op lokaal niveau geschetst, aangevuld met daarmee nauw samenwerkende experts. Het belangrijke verschil met de huidige situatie is dat het traditionele onderscheid tussen eerste en tweede lijn verdwenen is. Er is van *volgtijdelijkheid* geen sprake. Cliënten worden niet door de eerste lijn aan de tweede lijn overgedragen. Daarnaast is er van *hiërarchie* geen sprake. Experts werken in dorpen en wijken samen met de professionals die daar hun gebiedgebonden werkterrein hebben en ze werken aan de uitvoering van hetzelfde plan.

Kenmerkend voor de visie is dat alle hulpverlening, zoals vanuit de triage ingeschat, direct vanaf het begin beschikbaar is en dat er op alle niveaus gelijktijdig kan worden gewerkt.

Zowel aan de begeleiding als aan de behandeling van het gezins- of familiesysteem of het huishouden, het verminderen van de risico's op de verschillende leefgebieden, als aan de ondersteuning, toerusting en versterking van het sociale netwerk.

Systeemgericht

De aanpak bij huiselijk geweld en kindermishandeling zal systeemgericht moeten zijn. Systeemgericht heeft hier een tweeledige strekking.

Allereerst gaat het er om dat alle leden van het systeem gezamenlijk bij de aanpak worden betrokken en alle patronen tussen de leden in hun onderlinge samenhang daarbij tegen het licht worden gehouden¹². Als die patronen niet worden ontrafeld en in samenhang worden doorbroken, kan geen duurzame veiligheid worden bereikt.

De tweede betekenis is, dat het gezin of het huishouden in z'n totale context wordt beschouwd en geanalyseerd. In systemen waar huiselijk geweld en kindermishandeling voorkomen zijn vaak problemen op meerdere leefgebieden aan de orde. Systeemgericht werken betekent ook dat al die vraagstukken bij de aanpak in beeld worden gebracht en indien nodig van een aanpak worden voorzien.

Stimulerend, motiverend en duidelijk in de doelen

Uit de in bijlage 1 geschetste rechten en plichten van daders en slachtoffers volgt dat de hulpverlening stimulerend en motiverend moet zijn, maar dat er tegelijkertijd vanaf het begin volstreekte duidelijkheid moet bestaan over de te behalen doelen. Sommige van die doelen zijn in overleg met de hulpverlener vast te stellen. Andere zijn door de rechter of door de Raad voor de Kinderbescherming opgelegd en zijn niet onderhandelbaar. Iedere stap in de hulpverlening zal er op gericht moeten zijn om de doelen te halen en de situatie van duurzame veiligheid een stap dichterbij te halen. En de doelen zullen steeds realistisch en controleerbaar moeten zijn.

Stimulerende en motiverende hulpverlening gaat per definitie uit van wat mensen kunnen in plaats van wat ze niet kunnen. Hulpverlening bij huiselijk geweld en kindermishandeling benadrukt en versterkt dus de eigen kracht van betrokkenen. Het vereist dat hulpverleners hun betrokkenheid tonen, door met hun cliënten een persoonlijk relatie op te bouwen en dat de hulpverlening altijd oplossingsgericht is.

3.7 Hulpverlening gericht op kinderen

Waar kinderen getuige zijn van huiselijk geweld of slachtoffer zijn van kindermishandeling heeft de hulpverlening tenminste vijf dingen te doen:

- Allereerst moet er voor worden gezorgd dat geweld, mishandeling of verwaarlozing stoppen en dat er een veilige situatie wordt gecreëerd.
- Voor de meeste kinderen geldt dat ze vervolgens het meest gebaat zijn bij een liefdevolle en niet-problematiserende ondersteuning door niet-professionals. Die kan per definitie niet door professionals worden geleverd, maar wel worden gestimuleerd.

¹² Voor de goede orde zij opgemerkt dat een systeemgerichte benadering niet hetzelfde is als dat de leden van het systeem maar samen moeten proberen hun problemen op te lossen en zeker niet dat ze bij elkaar zouden moeten blijven. Als er kinderen zijn, kan een systeemgerichte benadering er bij uitstek wel voor zorgen dat niet alleen de onveiligheid stopt, maar dat er tegelijk ook wordt gewerkt aan het in stand houden en/of verbeteren van de relatie, ook in een situatie waarin een van de ouders of beide niet meer zelf de dagelijkse zorg hebben voor het kind.

- Daarnaast zullen de kinderen en de volwassenen samen professioneel moeten worden begeleid bij het doorbreken van het geheim. Onderzoek, o.a van het Verwey-Jonker Instituut, toont aan dat het benoemen door ouders tegenover hun kinderen van het geweld of de verwaarlozing als eerste stap op zichzelf al een therapeutisch effect heeft.
- Voorts zal de kinderen moeten worden geleerd dat conflicten, teleurstelling en stress anders kunnen worden beantwoord dan met geweld. Daar ligt, behalve voor de ouders, een grote opgave voor de omgeving waar het sociale leven van de kinderen zich hoofdzakelijk afspeelt, zoals scholen en sportverenigingen.
- Voor meer ernstig beschadigde kinderen is traumabehandeling nodig. Onderzoek toont aan dat kinderen tot in hun pubertijd nog beschikken over een grote veerkracht en herstelmogelijkheid. Dat vermogen zal – zo nodig met ondersteuning van gerichte therapie – ten volle moeten worden benut.

3.8 Het zonder drempels kunnen bespreken van vermoedens

De waarde van de betrokkenheid van de sociale omgeving met ondersteuning van een netwerk van professionals kan nog veel groter worden als het zou lukken om de sociale omgeving te ondersteunen bij het in een vroegtijdig stadium signaleren van (dreiging van) huiselijk geweld en kindermishandeling.

Dat is een proces van de lange adem, maar de winst die er te behalen is, is natuurlijk enorm. Een adequaat systeem van vroegsignalering voorkomt niet alleen veel verdriet, teleurstelling en ellende, maar het levert ook een enorme besparing op.

Huiselijk geweld en kindermishandeling gebeuren bijna nooit zonder dat de sociale omgeving iets in de gaten had. In de meeste gevallen blijkt achteraf dat de sociale omgeving er wel een vermoeden van had, maar er niet over durfde te praten.

Vijf punten zijn daarbij van belang:

- a. Allereerst moet systematisch vanuit de overheid worden gewerkt aan het doorbreken van het taboe op huiselijk geweld. Het adagium moet zijn: "Je *mag* er niet over praten: je *moet* er over praten". Signalering is geen veroordeling of verraad. Het is helpen! Dat is een preventie-element van de eerste orde.
- b. Ten tweede moet er een laagdrempelig, in iedere wijk of dorp aanwezig netwerk van professionals zijn die het burgers heel eenvoudig maakt om vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling te bespreken. Dat is het eerder genoemde netwerk van de huisarts, de arts van het consultatiebureau, de wijkverpleegkundige, de gezinscoaches, de maatschappelijk werker, de jeugd- en de opbouwwerker, de wijkagent, de leidster in de kinderopvang of de peuterspeelzaal, de leerkracht op school, de complexbeheerder van de woningcorporatie.
- c. Die burgers moeten er vervolgens van op aan kunnen dat het uiten van zo'n vermoeden op een professionele manier wordt gevolgd door een verkenning en indien nodig door een gesprek met het betreffende gezin, de familie of het huishouden. Het is aan de professionals om het geheim te doorbreken. Niet in de laatste plaats omdat er bij signalering ook een veiligheidsaspect speelt, dat professioneel moet worden ingeschat en behandeld.
- d. Daarnaast is het van belang dat betrokkenen en burgers ook buiten hun directe sociale omgeving terecht kunnen bij een advies en meldpunt (SHG/AMK)

- e. Ten vijfde moeten professionals, als ze zelf een vermoeden hebben gekregen van huiselijk geweld, al dan niet na advies ingewonnen te hebben bij experts, ook zelf het gesprek aangaan met de betrokkenen. De meldcode die op 1 juli 2013 van kracht wordt, zal hier zeer behulpzaam bij zijn.

Of het verstandig is om na het doorbreken van "het geheim" door professionals, het geheim ook te delen met de sociale omgeving, zal van geval tot geval moeten worden bekeken. Dat hangt niet alleen af van de veiligheid die de sociale omgeving kan garanderen, maar ook van de ernst van het geweld of de mishandeling. Seksueel geweld en seksueel misbruik bijvoorbeeld, zijn vormen van geweld waarop een groot taboe rust en waarbij de maatschappelijke veroordeling zeer groot is. Het is dan ook voor een sociale omgeving veel moeilijker om daar mee om te gaan dan met andere vormen van kindermishandeling en huiselijk geweld.

3.9 Planmatige en gelaagde preventie

Een van de belangrijkste instrumenten in een effectieve aanpak van huiselijk geweld is het maken en daarna uitvoeren van een goed doordacht preventieplan. Preventie is te vaak het ondergeschoven kind bij de aanpak van huiselijk geweld. Preventie wordt vaak gezien als een activiteit waarvan ten eerste moet worden betwijfeld of het wel effect zal hebben. Preventie wordt vaak gelijk geschakeld met SIRE-achtige spotjes van de overheid. Ze vragen op een goede manier aandacht voor het thema, maar het is bekend dat ze zeker op de langere duur niet tot de gewenste gedragsverandering leiden.

Maar in het kader van deze visie is preventie veel meer dan een beïnvloedingscampagne of een losse actie vanuit een steunpunt of een gemeente.

Allereerst gaat het om een plan waarin heel precies informatie en handreikingen worden gegeven aan doelgroepen, van heel algemeen naar heel specifiek. Het plan richt zich op de beïnvloeding van de gehele bevolking in de gemeente, maar er is ook een gerichte benadering van risicowijken, daarbinnen van risicogroepen en daarbinnen van specifieke risicogezinnen.

Voordat met het plan kan worden gestart moet een aantal vragen worden beantwoord:

- Hoe kunnen we binnen de gemeente de risicowijken, risicogroepen en risicogezinnen traceren? Welke informatie kunnen we daarbij gebruiken? Welke rol spelen daarin de registratiesystemen van meldpunten en zorgorganisaties en welke rol is daarin bijvoorbeeld weggelegd voor de sociale wijkteams?
- Hoe bereiken we de verschillende doelgroepen zodanig, dat de boodschap op de meest effectieve manier aankomt? Welke informatiedragers werken het beste, gaan we gebruik maken van ambassadeurs die vertrouwen genieten, welke talen kiezen we uit?
- Welke capaciteit hebben we nodig om het preventieplan op te stellen en de informatie te verspreiden?

De antwoorden op deze vragen zijn – zeker in het bestek van deze visie – niet pasklaar te geven. Het verdient nader onderzoek om uit te maken welke informatie en welke wijze van verspreiding in welke situatie het meest effectief zijn voor welke risicogroepen en/of leefstijlen. Dat onderzoek zal zich zeker terugverdienen, want vast staat dat de preventieve werking groter is naarmate de informatie specifiek gericht is op potentiële risicogroepen- en gezinnen, dan wel mensen met een bepaalde leefstijl.

Als de keuzes voor een preventieplan eenmaal zijn gemaakt, komt daarna het feitelijk verspreiden van de informatie en parallel daaraan het alert zijn op signalen en het ondernemen van preventieve acties, zoals bijvoorbeeld het preventief aanbieden van extra (opvoedings)ondersteuning aan bijvoorbeeld jonge risicogezinnen met kinderen.

3.10 De afstemming tussen strafrecht, civielrecht en hulpverlening

Over de aanpak in algemene zin zijn nog wel een aantal visie-elementen toe te voegen. Het is van het grootste belang dat alle actoren bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling werken vanuit dezelfde visie en dezelfde logica.

De verschillende juridische logica's

Werken vanuit dezelfde logica betekent bijvoorbeeld voor het rechtssysteem dat zowel de strafrechter (in de situaties waarin een pleger strafrechtelijk wordt vervolgd) als civiele rechter (die o.a. uitspraken doet over familierecht en omgangsrecht) vanuit een zelfde onderliggende doelstelling hun werk moeten doen. Die doelstelling zou moeten zijn dat – recht sprekende – beiden er aan proberen bij te dragen dat de dreiging en de situatie van onveiligheid in het gezin het huishouden stopt. Voor de civiele rechter betekent dat in ieder geval dat hij zich op de hoogte zal moeten willen stellen van de feiten die in het strafrecht zijn gewisseld en dat hij in zijn uitspraken in met name het familierecht (en in het bijzonder het omgangsrecht) met die feiten rekening houdt. Hier ligt primair een taak voor de Rijksoverheid om hierover het gesprek aan te gaan met de Raad voor de Rechtspraak.

Maar ook kunnen burgemeesters deze wens om te werken vanuit één juridische logica bespreken met de voorzitters van de individuele arrondissementsrechtbanken. Een mogelijke vorm voor de afstemming zou een gezamenlijke zitting van beide rechters kunnen zijn.

Eenzelfde vraagstuk doet zich overigens voor bij zaken van kindermishandeling. Ook daar willen de strafrechter en de rechter die de kindbeschermingsmaatregel oplegt nog wel eens uitgaan van verschillende logica's.

4. Tot slot: afstemming en planning

4.1 Afstemming strafrecht en zorg: Veiligheidshuizen

Eén van de doelen van het strafrecht is het voorkomen van recidive. De ervaring leert dat alleen maar straffen niet leidt tot het behalen van dit doel. Voor het bereiken van dat doel is ook zorg nodig. Om effectief te kunnen zijn, moeten straf en zorg afgestemd worden op elkaar.

Die afstemming begint met het uitwisselen van informatie met elkaar (de strafrechtketen en het zorgnetwerk). Daarna is er nog een tweede stap nodig. Er zal tijdig overleg moeten plaatsvinden tussen het OM en de coördinatie van de zorg om vast te stellen hoe straf en zorg elkaar het meest kunnen versterken.

Deze uitwisseling van informatie en tijdige afstemming van strafrecht en zorg vindt in de meeste regio's plaats in de Veiligheidshuizen. Hoewel niet in alle regio's met Veiligheidshuizen wordt gewerkt, wordt er hier toch een opmerking over gemaakt, omdat een goed functionerend Veiligheidshuis een uitstekend middel kan zijn om de afstemming tussen zorg en justitie vorm te geven.

Naast de aanwezigheid van de belangrijkste zorgpartijen in een Veiligheidshuis is voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling ook de actieve betrokkenheid van Reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM van groot belang.

Misschien nog wel belangrijker dan informatie-uitwisseling is de noodzaak om met alle partners in het Veiligheidshuis te komen tot een zelfde visie en een onderling afgestemde inzet. Pas als dat er is, kan er sprake zijn van een integraal "drang en dwang" –kader, aan de hand waarvan gezamenlijke doelstellingen en prestaties kunnen worden afgesproken

De schaal waarop Veiligheidshuizen functioneren dient zodanig te zijn dat ook de Reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM er actief aan deel kunnen nemen. Op dit moment zijn er 47 Veiligheidshuizen. Dat is een schaal die voor de strafrechtketen en de Raad (georganiseerd in 10 arrondissementen) niet passend is. Inmiddels is in het kader van de doorontwikkeling van de Veiligheidshuizen besloten het aantal Veiligheidshuizen terug te brengen tot 25.

Eenheid in de toegang tot hulpverlening en ondersteuning

In Tilburg en Venlo worden pilots uitgevoerd met Family Justice Centers. Op de doelstelling van Family Justice Centers wordt nader ingegaan in bijlage 3. De evaluatie van die pilots moet onder andere duidelijkheid geven over de vraag of en hoe Family Justice Centers zich verhouden tot de wijkaanpak die een belangrijk element van deze visie uitmaakt.

4.2 Planmatige benadering

De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling is een zaak die capaciteit vergt. Capaciteit van politie, strafrechtketen en van professionele inzet vanuit de zorg. Huiselijk geweld en kindermishandeling vereisen een aanpak die met een zo groot mogelijke zekerheid moet leiden tot het resultaat dat de onveiligheid en het geweld stoppen. Dat lukt alleen maar als de aanpak *overall* ook in kwantitatieve zin realistisch is geraamd. Daarbij moeten de volgende vragen worden gesteld:

- In hoeveel gezinnen of huishoudens moet dit jaar (of als alternatief: in hoeveel gezinnen of huishoudens kan dit jaar maximaal) worden geïntervenieerd teneinde huiselijk geweld en kindermishandeling te stoppen en de veiligheid te herstellen?
- Hoe hoog is de raming van het aandeel lichte, middelzware en zware casuïstiek daarin?
- Wat is voor ieder van de betrokken organisaties (politie, strafrechtketen, gemeente en zorgorganisaties) de capaciteit die daarvoor redelijkerwijs nodig zal zijn?

In de vier hierboven genoemde sectoren moeten vervolgens als logische consequentie van de analyse die capaciteit en middelen worden vrijgemaakt die in overeenstemming zijn met de genoemde aantallen en met de verwachte zwaarte van de casuïstiek.

In veel gevallen zullen gemeenten in overleg moeten treden met de zorgverzekeraars om gezamenlijk de zorgcapaciteit vast te stellen die nodig is in het vanuit de Wmo gefinancierde deel van de zorg en in het vanuit de AWBZ en de ZKV gefinancierde deel van de zorg.

Het heeft geen zin om politieke doelstellingen te formuleren, zonder er tegelijkertijd voor te zorgen dat de capaciteit beschikbaar is die nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken.

Bijlage 1

Verantwoordelijkheden en rechten

Een visie op huiselijk geweld en kindermishandeling stoelt per definitie op een maatschappijvisie waarin verantwoordelijkheid van de overheid en de verantwoordelijkheden en rechten van burgers worden benoemd. Deze visie op huiselijk geweld en kindermishandeling stoelt op de volgende uitgangspunten:

Burgers en burgerschap

Burgers en in het bijzonder kinderen, hebben het recht in veiligheid te leven en veilig en beschermd op te groeien. Ouders hebben het recht op respect voor hun autonomie als ouder en daarmee hebben ze een grote mate van vrijheid bij het opvoeden van hun kinderen. Daarmee zijn twee grondrechten benoemd, die overigens op gespannen voet met elkaar *kunnen* staan.

Volwassen burgers zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun eigen handelen en voor hun eigen toekomst. Ze hebben de verantwoordelijkheid om, wanneer ze hulp en steun nodig hebben, die eerst te zoeken in hun eigen sociale omgeving. Pas als daar geen of onvoldoende mogelijkheden zijn, kunnen ze met recht een beroep doen op de overheid. Goed burgerschap houdt in dat burgers naar vermogen hulp en steun bieden aan andere burgers in hun – al dan niet directe – omgeving. Niet alleen als dat gevraagd wordt, maar ook als ze zelf zien dat het nodig is. Dat laatste geldt in het bijzonder als het gaat om kinderen en andere kwetsbare personen die voor hun welbevinden en veiligheid in hoge mate afhankelijk zijn van volwassenen in hun gezin of familie.

De rollen en verantwoordelijkheden van de overheid

De overheid heeft de verantwoordelijkheid zodanige randvoorwaarden te scheppen en maatregelen te nemen dat burgers in staat zijn in veiligheid te leven en op te groeien. In het bijzonder gaat het daarbij om vier taken:

- **Preventie en vroegsignalering:** het ondernemen van acties om onveilige situaties thuis te voorkomen, dan wel maatregelen te treffen waardoor ze heel vroeg kunnen worden gesignaleerd.
- **Het bieden van bescherming:** het acuut opheffen van de onveilige situatie (tijdelijk huisverbod, opvang in een veilige omgeving, kinderbeschermingsmaatregelen, waaronder uit huis plaatsing, het bieden van ondersteuning door hulpverlening). Bij het bieden van bescherming zijn de politie en het AMK in veel gevallen een belangrijke vooruitgeschoven post. Voor het vervullen van deze overheidsverantwoordelijkheid is het dus van het grootste belang dat de politie en het AMK voldoende zijn toegerust en over voldoende capaciteit beschikken om deze taak uit te voeren.

- Bij het nemen van verantwoordelijkheid voor de bescherming van kinderen weegt de overheid de hierboven genoemde twee grondrechten: opgroeien in veiligheid en het recht van ouders op respect voor hun autonomie als ouder. In die weging dient het recht van kinderen om op te groeien in veiligheid te prevaleren boven het genoemde recht van ouders.
- **Straffen:** het nemen van maatregelen waardoor duidelijk wordt onderstreept dat het onacceptabel is dat er een grondrecht is geschonden.
- **Het bevorderen van herstel:** het nemen van maatregelen waarmee de veiligheid (thuis) duurzaam kan worden hersteld en het faciliteren van traumaverwerking. Herstel strekt zich uit van preventie tot nazorg. In het uiterste geval is opvang nodig (asielfunctie). De verantwoordelijkheid voor preventie en nazorg ligt bij alle gemeenten, die van opvang (asiel) bij de centrumgemeenten.

De rechten en plichten van volwassen plegers en slachtoffers van huiselijk geweld

Ook volwassen plegers en slachtoffers hebben met betrekking tot het huiselijk geweld waarbij ze betrokken waren een verantwoordelijkheid. Zij hebben de plicht er aan mee te werken dat de dreiging en de onveilige situaties stoppen. Dat is evident als dat gebeurt in een kader van dwang en drang. Maar ook in een vrijwillig kader hebben ze de plicht mee te werken aan het terugbrengen van een duurzaam veilige situatie. Zolang zij zich daar actief voor inzetten en dat naar vermogen doen, hebben ze recht op ondersteuning vanuit de overheid. Als ze echter de ondersteuning afwijzen en zelf niet in staat zijn een duurzaam veilige situatie te creëren, is de overheid gelegitimeerd om in te grijpen. Dat geldt in hogere mate als zich in het gezin of huishouden kwetsbare personen (kinderen, ouderen) bevinden, die in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de volwassenen verkeren.

Bijlage 2

Verschillende vormen van deskundigheid

In deze handreiking is er op drie niveaus sprake van specifieke deskundigheid:

1. De generalist, al dan niet met een specifieke expertise

Voorbeelden van de generalist zonder specifieke expertise: de sociaal werker, algemeen maatschappelijk werker, opbouwwerker.

Deze professional heeft algemene kennis van alle belangrijke leefgebieden, werkt integraal en systeemgericht, richt zich op empowerment van individuen, systemen en/of groepen en verbindt individuele hulp- en dienstverlening met maatschappelijke participatie in het sociale domein. Deze generalisten zijn de steunpilaren van de lokale sociale infrastructuur. Zij kunnen uitstekend worden ingezet om in het nazorgtraject te functioneren.

Voorbeelden van de generalist met specifieke expertise zijn: de huisarts, de wijkverpleegkundige, de wijkagent en de wijkcoach, welke functie meestal door een gespecialiseerde maatschappelijk werker wordt uitgevoerd.

Voor de huisarts is de specifieke expertise de gezondheid, voor de wijkverpleegkundige is het de sociaal medische zorg, voor de wijkagent de veiligheid.

Sommige maatschappelijk werkers hebben extra expertise op het gebied van sociale wijkinfrastructuur (wijkcoach), onderwijs (schoolmaatschappelijk werk), opvoedings- en gezinsvraagstukken of huiselijk geweld. Deze extra kennis en ervaring stelt hen in staat:

- vroegtijdig te signaleren
- noodzakelijke (lichte) interventies in te zetten en
- tijdig de juiste inschatting te maken om specialistische expertise in te schakelen.

Naast deze kennisverdieping hebben ze de aanvullende competenties om in het geval van meervoudige problematiek als aanspreekpunt voor de cliënt te functioneren en zorg te coördineren.

2. De expert huiselijk geweld en kindermishandeling

Voorbeelden van de expert huiselijk geweld: gespecialiseerde en ervaren deskundigen in SHG's en AMK's, gespecialiseerde maatschappelijk werkers, gezinscoaches en daartoe opgeleide systeemtherapeuten.

Zij houden zich beroepsmatig alleen bezig met de aanpak en opvang bij huiselijk geweld en/of kindermishandeling. De expert huiselijk geweld en kindermishandeling is in staat om een veiligheidsplan te schrijven, een triage uit te voeren, de functionaris te zijn die toezicht houdt op een hulpverleningstraject en een op herstel gerichte begeleiding uit te voeren.

Geborgd moet zijn dat deze functionarissen een plaats krijgen in de lokale multidisciplinair samengestelde sociale infrastructuur, zodat andere professionals gemakkelijk met hen kunnen overleggen en indien nodig naar de experts kunnen opschalen. Tevens moet aan de experts de taak worden gesteld om hun kennis en expertise over te gedragen op de andere professionals in het team, zodat het kennisniveau van alle professionals wordt verbreed.

3. De specialist

Dit is iemand die per definitie kennis en expertise heeft op een specifiek domein, zoals de medisch specialist, de psychiater, de psychotherapeut.

De specialist heeft specifieke expertise op het gebied van diagnostiek en behandeling.

Bijlage 3

Family Justice Centers

In de afgelopen 10 jaar heeft de aanpak huiselijk geweld ook in de VS een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Dit heeft geleid tot een belangrijk initiatief, het Family Justice Center (FJC). In San Diego, de bakermat van het FJC, werden de krachten gebundeld om gezamenlijk op een efficiëntere en betere wijze steun te kunnen geven aan slachtoffers van huiselijk geweld. Het “one stop shop” model, kenmerkend voor het FJC, heeft zo alle instanties onder één dak gebracht. Zowel de politie, advocaten als hulpverleners en vrijwilligers zijn direct beschikbaar op het FJC. Er is een sterk commitment wat zich ook vertaalt in een lange termijn financiële basis.

Het FJC laat zien dat een integrale vorm van samenwerken voordelen oplevert voor deelnemende organisaties en slachtoffers. Dit sluit goed aan bij ontwikkelingen in deze visie gericht op gezinnen met meervoudige problematiek met als doel inhoud te geven aan “een gezin, één plan”.

In diverse regio's worden initiatieven genomen om te komen tot een FJC: een samenhangende aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties waar betrokkenen direct terecht kunnen. Vaak zijn AMK, SHG en Veiligheidshuizen hierbij betrokken. Het FJC is dan in feite een doorontwikkeling van de bestaande structuren. Het verschil met het in San Diego ontwikkelde FJC is dat dat zich vooral richt op slachtoffers terwijl de initiatieven in Nederland zich richten op het hele gezins- of familiesysteem, zodat slachtoffer, pleger en eventuele betrokken kinderen worden bereikt.

Het FJC biedt mogelijkheden om de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling te integreren, zodat sprake is van een systeemgerichte benadering:

- meer resultaatgericht te werken en concreet de recidive te verminderen;
- te komen tot één geïntegreerde aanpak voor alle vormen van geweldsproblematiek;
- de ontwikkeling vorm te geven in nauwe samenhang met de gemeentelijke wijkteams om te voorkomen dat de toekomstige frontoffice AMK-SHG dichtslibt na implementatie van de Meldcode.

Bijlage 4

Het gevolgde proces en de samenstelling van het platform van deskundigen en de ambtelijke werkgroep

Om tot deze visie te komen is een platform geformeerd van 15 deskundigen vanuit de wetenschap en vanuit disciplines die bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling betrokken zijn. Het platform is, onder leiding van een moderator, drie keer (in totaal vijf dagdelen) bijeen geweest. In die drie bijeenkomsten is de visie stapsgewijs tot stand gekomen.

Daarnaast is een ambtelijke werkgroep gevormd, die steeds na iedere bijeenkomst van het platform, heeft gereflecteerd op de tot dan toe geformuleerde visie. De werkgroep stond onder leiding van dezelfde moderator. De overwegingen, aanvullingen en kanttekeningen van de ambtelijke werkgroep werden steeds ter kennis gebracht van het platform van deskundigen. Zo is een proces ontstaan, waarbij inzichten vanuit wetenschap en praktijk gecombineerd konden worden met de bestuurlijke inzichten vanuit de gemeenten en de rijksoverheid. Tot slot was er nog een reflectiegroep die de moderator twee maal advies heeft gegeven. Een lid van de reflectiegroep (Marion Vijghen) heeft ook alle bijeenkomsten van platform en werkgroep bijgewoond en heeft aan de hand daarvan de moderator geadviseerd.

Samenstelling van het platform van deskundigen

Paul Baeten	Regiomanager AMK Haaglanden
Aleid van den Brink	Directeur-bestuurder Blijf Groep
Mariette Christophe	Leider nationaal programma huiselijk geweld bij de Politie
Jo Hermanns	Hoogleraar opvoedkunde UvA
Janet ten Hoop	Officier van Justitie belast met de landelijke coördinatie van huiselijk geweld en seksueel misbruik
Vera van der Horst	Manager Steunpunt Huiselijk Geweld, GGD Rotterdam
Riekje Kok	(ex-)Directeur-bestuurder Het Toevluchtsoord
Jules Mulder	Adviseur Raad van Bestuur De Forensische Zorgspecialisten
Ronald Sietsma	Directeur-bestuurder Wende

Martijntje Smits	(ex-)Voorzitter van Stichting Zijweg
Majone Steketee	Senior onderzoeker Verwey-Jonker Instituut
René Verkuijlen	Directeur-bestuurder Kwadraad
Claire Vlug	Directeur BJAA
Miriam Volp	(ex-)bestuurslid van Stichting Zijweg
John Wauben	Manager Zorg- en Veiligheidshuis Tilburg

Samenstelling van de ambtelijke werkgroep

Marika de Boer	Gemeente Utrecht
Ico Kloppenburg	VNG
Els Kors	Gemeente Den Haag
Rogier van der Laan	Gemeente Amstelveen
Anita Nanhoe	GGD Rotterdam
Barbara Schmeits	Gemeente Amsterdam
Marloes Schreur	Gemeente Leeuwarden
Aaf Tiems	Ministerie VWS
Arina van de Wekke	Gemeente Maassluis
Judith Willemen	Gemeente Gouda

Samenstelling van de reflectiegroep

Hedy d'Ancona	Voorzitter stuurgroep voor het onderzoek naar huiselijk geweld van de G4
Herman Baartman	Emeritus hoogleraar Preventie en Hulpverlening inzake Kindermishandeling (VU)
Marion Vijghen	Oud programmamanager van het Ministerie van Justitie en auteur van de beleidsnota Privé geweld, Publieke zaak.

Moderator

Wicher Pattje	Conjunct beleidsadvies en procesmanagement
---------------	--



Een veilig thuis is een nieuwe, geïntegreerde visie op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. De visie is ontwikkeld door een platform van deskundigen op initiatief van de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Vormgeving

Haagsblauw, Den Haag

Foto cover

Hollandse Hoogte

Druk

De Swart, Den Haag

Oplage

500 stuks