

INBURGERING EN DE HULPVERLENINGSKETEN

Onderzoek naar mogelijkheden voor een
koppeling



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

INBURGERING EN DE HULPVERLENINGSKETEN

Onderzoek naar mogelijkheden voor een
koppeling

- eindrapport -

Dr. A.W.M. Odé
Drs. J. Stouten
Drs. K.B.M. de Vaan

Amsterdam, oktober 2010
Regioplan publicatienr. 2029

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de Directie
Inburgering en Integratie van het Directoraat-
Generaal Wonen, Wijken en Integratie van het
ministerie van VROM.

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van het onderzoek naar de mogelijke rol die inburgering in de hulpverlening van migrantengroepen in Nederland kan spelen. Dit onderzoek is uitgevoerd door RegioPlan Beleidsonderzoek te Amsterdam.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie die ons gedurende het onderzoek op prettige wijze hebben ondersteund en geadviseerd. Deze leden zijn:

- mevrouw A. Boone;
- mevrouw B. Bekers;
- mevrouw S. Hafidi;
- mevrouw L. Hornick.

Daarnaast bedanken wij de maatschappelijke organisaties, diverse steunpunten, taalaanbieders, kennisinstituten en niet in de laatste plaats de gemeenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Wij hebben het veldwerk met veel plezier uitgevoerd, hetgeen niet los kan worden gezien van de medewerking die wij van alle betrokken partijen hebben gekregen.

Arend Odé (projectleider)
Amsterdam, oktober 2010

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2 Inburgering en de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld	1
1.3 Doel- en vraagstelling onderzoek	3
1.4 Methodische verantwoording	4
1.5 Rapportage	6
2 Eerste verkenning	9
2.1 Aard en omvang van de problematiek	9
2.2 Bestaande ketenaanpak huiselijk en eengerelateerd geweld	13
2.3 Beleid en mogelijkheden inburgering	20
2.4 Concluderend	22
3 De actuele situatie in gemeenten	25
3.1 Wat wordt er gedaan vanuit de hulpverlening?	25
3.2 Wat wordt er gedaan vanuit de inburgering?	31
3.3 Verdere mogelijkheden koppeling inburgering- hulpverlening	34
3.4 Concluderend	40
4 Conclusies en aanbevelingen	43
4.1 Aard en omvang van de problematiek	43
4.2 Aandacht voor migrantengroepen vanuit de hulpverlening	44
4.3 Huidige betrokkenheid inburgering bij aanpak problematiek	46
4.4 Aanbevelingen	47
4.5 Afrondend	57
Literatuur	59
Bijlagen	61
Bijlage 1 Uitwerking onderzoeksvragen	63
Bijlage 2 Gehouden interviews	67
Bijlage 3 Gebruikte afkortingen en begrippen	69

SAMENVATTING

Dit onderzoek vloeit voort uit de aanpak van huwelijks- en gezinsmigratie door het kabinet-Balkenende IV. De aanpak is erop gericht de startpositie van nieuwe huwelijks- en gezinsmigranten in de Nederlandse samenleving te verbeteren. Een van de voorstellen hierbinnen is om na te gaan in hoeverre de verplichte inburgering onder nieuwkomers kan bijdragen tot een betere en meer vroegtijdige signalering en opsporing van diverse vormen van huiselijk en eengerelateerd geweld onder deze groep.

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Vooropstaat de vraag hoe vanuit de inburgering kan worden aangesloten op de bestaande aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld. Daarnaast is het wenselijk inzicht te verschaffen in de context waarin de inburgering deze rol zou krijgen: de aard en omvang van de problematiek en de toereikendheid van het bestaande instrumentarium voor de aanpak daarvan.

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen: een verkenning van de aard en omvang van de problematiek; een brede beleidsinventarisatie door middel van een webenquête onder ruim vijftig gemeenten in Nederland; een verdiepend onderzoek in zeven gemeenten; een brede discussie over mogelijke oplossingsrichtingen aan de hand van een aantal focusgroeps gesprekken.

In het onderstaande worden de onderzoeksvragen kort beantwoord aan de hand van een viertal thema's, te weten de aard en omvang van de problematiek, de aandacht voor migrantengroepen vanuit de hulpverlening, de huidige betrokkenheid van inburgering bij de hulpverlening en de mogelijkheden voor een betere koppeling tussen beide beleidsterreinen.

1 Aard en omvang van de problematiek

Uit de literatuur is weinig bekend over het voorkomen van huiselijk geweld onder niet-westerse allochtonen. Het laatste grootschalige onderzoek onder allochtonen dateert uit 2002. Deze cijfers wijzen uit dat een kwart van de ondervraagden te maken heeft gehad met huiselijk geweld. De veronderstelling is echter dat er in dit onderzoek sprake is geweest van onderrapportage.

Er zijn evenmin goede schattingen van de mate waarin eengerelateerd geweld voorkomt in Nederland. Het Landelijk Expertisecentrum Eengerelateerd Geweld (LEC EGG) heeft in de periode 2006- 2009 jaarlijks zo'n vijfhonderd zaken behandeld, waarbij het *vermoeden* bestond dat er sprake was van eengerelateerd geweld. Van deze zaken betrof het in veel gevallen mensen met een Turkse of Marokkaanse afkomst. Het LEC EGG geeft overigens aan

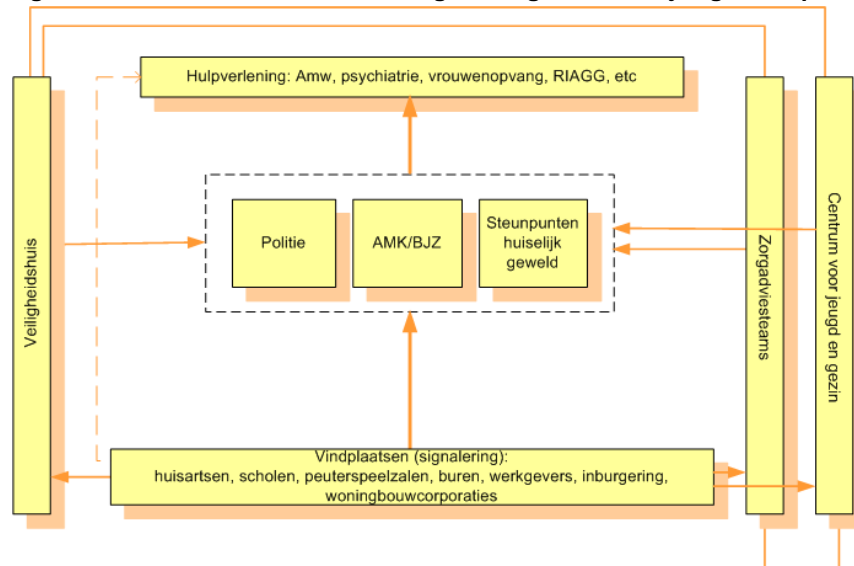
dat het lastig is deze vorm van geweld vast te stellen, omdat niet duidelijk is hoe eer als motief moet worden gedefinieerd. Het is dan ook waarschijnlijk dat veel gevallen van eengerelateerd geweld in de praktijk worden aangemerkt als huiselijk geweld.

Alhoewel precieze cijfers niet beschikbaar zijn, is er wel een aantal factoren die niet-westerse migranten een risicogroep maken wanneer het gaat om huiselijk en eengerelateerd geweld. Spanning, stress en onzekerheid vergroten de kans op geweld en dit zijn factoren die bij niet-westerse allochtonen vaker voorkomen. Daarnaast zorgen bepaalde opvattingen en kenmerken van deze migrantengroepen ervoor dat ze kwetsbaar zijn en minder snel geneigd zijn hulp te zoeken. Een deel van de migranten bevindt zich in een sociaal isolement, spreekt beperkt Nederlands of is onvoldoende op de hoogte van de hulpverleningsstructuur in Nederland. Mede hierdoor is het bereik van de hulpverlening onder deze doelgroep beperkt.

2 Aandacht voor migrantengroepen vanuit de hulpverlening

Het onderzoek heeft laten zien dat voor huiselijk en eengerelateerd geweld op lokaal niveau en onder regie van gemeenten wordt gewerkt aan een ketenaanpak. Deels is die aanpak ook gereed. Onderstaande figuur geeft een overzicht van hoe deze aanpak er in de praktijk uitziet:

Figuur S.1 Lokale structuur voor signalering, doorverwijzing en hulpverlening



In een aantal van de ondervraagde gemeenten worden er door de gemeenten en/of de hulpverlening specifieke activiteiten ontplooid om de doelgroep beter te bereiken. Dit levert het volgende beeld op:

- Ongeveer een kwart van de benaderde gemeenten besteedt in het beleid rondom huiselijk geweld apart aandacht aan migrantengroepen.
- Ongeveer veertig procent van de benaderde gemeenten heeft in het beleid aandacht voor het thema eengerelateerd geweld, huwelijksdwang of vrijheidsbeperking.
- In sommige gemeenten probeert men verder de toegang tot hulpverlening van allochtone groepen te verbeteren, in het bijzonder door meer 'out reachend' te werken en het verstrekken van informatie.
- Tot slot nemen verschillende gemeenten deel aan projecten waarbij zelforganisaties worden betrokken om eengerelateerd geweld bespreekbaar te maken.

Bij de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) bestaat het besef dat er extra inspanningen dienen te worden gepleegd om de doelgroep beter in het vizier te krijgen. Een concrete aanpak hiertoe is echter lang nog niet overal goed uitgewerkt. Wel worden vanuit de steunpunten en migrantenorganisaties soms initiatieven genomen op het gebied van voorlichting aan de doelgroep over huiselijk of eengerelateerd geweld. Deze voorlichting wordt gegeven aan professionals die met de doelgroep werken of aan de doelgroep zelf. Van een uitgewerkte visie op migranten als doelgroep is echter tot op heden geen sprake.

Aldus wijzen de bevindingen erop dat er op dit moment in de lokale structuur van de hulpverlening nog lang niet door alle gemeenten apart aandacht wordt besteed aan allochtone doelgroepen. Bovendien weten hulpverlenende instanties en migrantengroepen elkaar niet altijd te bereiken en schiet de kennis van hulpverleners over migratiegerelateerde problemen of culturele verschillen soms tekort. Niet in de laatste plaats is uit dit onderzoek gebleken dat inburgering tot dusverre geen rol van betekenis speelt in het streven de hulpverlening ten behoeve van niet-westerse migranten in Nederland verder te verbeteren.

3 Huidige betrokkenheid inburgering bij aanpak problematiek

Inburgering heeft tot dusverre geen zichtbare plaats gekregen binnen de lokale ketenaanpak van huiselijk geweld. Niettemin zijn er binnen de inburgering verschillende momenten waarop er aandacht bestaat voor problemen rondom huiselijk en eengerelateerd geweld.

Allereerst komt het voor dat er tijdens de intake – zowel door gemeenten als taalaanbieders – wordt gevraagd naar de persoonlijke problemen van de inburgeringskandidaten. Deze praktijk wordt door een kleine minderheid van de benaderde gemeenten naar voren gebracht. Tegelijkertijd wordt

aangegeven dat het hier om zeer uitzonderlijke situaties gaat. De redenen waarom het bestaan van huiselijk en/of eengerelateerd geweld niet snel tijdens de intake wordt besproken, liggen met name in het ontbreken van tijd en in het ontbreken van een vertrouwensband met de inburgeraar.

Daarnaast is er in het huidige inburgeringsprogramma, in de eindtermen KNS, aandacht voor de omgang tussen mannen en vrouwen, de wet- en regelgeving rondom geweld en de plaats waar signalen van geweld kunnen worden gemeld. Hoe uitgebreid deze thema's aan de orde komen, verschilt echter per aanbieder en per groep. In gemengde groepen zijn deze thema's vaak moeilijker bespreekbaar en komen ze daardoor minder uitgebreid aan bod. Toch blijkt ook dat in het geval van meer uniforme groepen (bijvoorbeeld bestaande uit alleen vrouwen) het onderwerp van huiselijk en/of eengerelateerd geweld slechts hooguit 'en marge' wordt besproken. Hiervoor ontbreekt het simpelweg aan voldoende kennis bij de docenten.

In het praktijkgedeelte van de inburgering wordt geen aandacht aan huiselijk en eengerelateerd geweld besteed. De portfolio-opdrachten zijn voor de behandeling van deze thema's volgens respondenten ook geen geschikt middel, omdat het over privéproblemen gaat waar bovendien slechts een kleine groep mee te maken krijgt. Wel laat een enkele aanbieder aanvullende voorlichting over huiselijk geweld geven, bijvoorbeeld door het Steunpunt Huiselijk Geweld in de gemeente.

Tot slot is er aandacht voor problematiek bij de handhaving van de deelname aan de cursus. Wanneer de inburgeraar herhaaldelijk niet verschijnt, wordt hij of zij opgeroepen door de gemeente voor een gesprek, vaak in aanwezigheid van de aanbieder. Ook hier wordt gekeken naar mogelijke oorzaken van de afwezigheid die liggen in de privésfeer. Het is overigens van groot belang op te merken dat wanneer docenten in de lessen problemen van huiselijk geweld signaleren, zij meestal niet goed weten waar ze met deze signalen terecht kunnen.

4 Mogelijkheden voor een betere koppeling

De aansluiting van de inburgering op de bestaande hulpverleningsstructuur voor huiselijk en eengerelateerd geweld wordt in tabel 1 toegelicht. Daarbij wordt op de drie vooropgestelde aspecten (voorlichting, signalering en doorverwijzing) telkens onderscheid gemaakt tussen aansluiting met een maximale inzet van de inburgering (maximale variant), met een minimale inzet (minimale variant) en op een tussenliggende manier (middenvariant).

Duidelijk wordt dat ook in het geval van een minimumvariant er nog de nodige winst valt te behalen. Vooropstaat dat de hulpverlening hierin een initiërende rol heeft en dat van hieruit concrete ondersteuning aan de inburgering dient te worden geboden. In het bijzonder gaat het hier om het verstrekken van

voorlichtingsmateriaal (de lokale kaart van instanties waar men terecht kan) en de aanstelling van een aandachtsfunctionaris op wie de professionals in de inburgering direct kunnen terugvallen in het geval van een mogelijk geweldsslachtoffer. Vooropstaat dat de inburgering niet te zeer belast mag worden met deze problematiek; dit is de taak van de lokale hulpverlening. Toch kunnen gemeenten ook meer doen, en ook deze (midden- en maximum) varianten raken aan zowel de voorlichting, de signalering als de doorverwijzing. Centraal hierin staat dat vooral ook anderen (de hulpverlening, zelforganisaties) kunnen bijdragen aan het geven van specifieke voorlichting tijdens de inburgering. Daarnaast kan de signalering verder worden geprofessionaliseerd, bijvoorbeeld door het instellen van een vast spreekuur buiten de lessen om. Ook zal de trajectbegeleider beter toegerust moeten worden om ten aanzien van onderhavige problematiek adequaat te kunnen handelen. Tot slot kan de doorverwijzing verder worden gestroomlijnd, in het bijzonder door hier expliciet de hulpverlening bij in te schakelen en door het zorg dragen van een warme overdracht en een goede terugkoppeling. Vanzelfsprekend is voor deze meer uitgebreide varianten een duidelijke regiefunctie van de gemeenten nodig: zij zullen de verbindingen tussen de hulpverlening en de inburgering in eerste instantie moeten leggen.

Tabel S.1 Mogelijkheden voor koppeling inburgering-hulpverlening

	Voorlichting	Signalering	Doorverwijzing
<i>Minimumvariant</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Over instanties die hulp kunnen verlenen - Tijdens de les - Door de docent 	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdens intake, les, in het kader van de handhaving - Ambtenaar/docent legt signaal bij aandachtsfunctionaris neer 	<ul style="list-style-type: none"> - Door de aandachtsfunctionaris, in overleg met cursist - Onbegeleide doorverwijzing, geen terugkoppeling
<i>Middenvariant</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Over aard en oorzaken geweld en beschikbare hulpverlening - Buiten de les om - Door/onder begeleiding van hulpverlening - In samenwerking met zelforganisaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Door hulpverlener. - Via spreekuur bij/vast contact met aanbieder - Buiten de les om. 	<ul style="list-style-type: none"> - Door hulpverlener die ook signaleert, in overleg met cursist - Warme overdracht en terugkoppeling
<i>Maximumvariant</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Over aard en oorzaken geweld en beschikbare hulpverlening - In de les (gastles) - Door de hulpverlening 	<ul style="list-style-type: none"> - Door ambtenaar/docent/trajectbegeleider - Tijdens alle contactmomenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Door ambtenaar/docent/trajectbegeleider in overleg met cursist - Warme overdracht en terugkoppeling

5 Samenvattend

Het onderzoek laat zien dat de benutting van de inburgering bij de aanpak van huiselijk en eergelateerd geweld op dit moment niet optimaal is. Het is dan ook wenselijk dat, gegeven het onvoldoende bereik van migrantengroepen, de

inburgering nauwer wordt gekoppeld aan de hulpverlening op dit terrein. Het ligt daarbij voor de hand aan te sluiten bij de structuren en expertise die gemeenten en hulpverlenende instellingen op dit terrein reeds hebben ontwikkeld. Het is wenselijk dat de inburgering in ieder geval gebruikmaakt van de mogelijkheden die de eindtermen op dit moment bieden om aandacht aan huiselijk en eengerelateerd geweld te besteden. Daarnaast is het nodig de inburgering (zowel gemeenten als aanbieders) aan te sluiten op de bestaande signaleringsstructuur voor deze vormen van geweld. Op die manier weten docenten, trajectbegeleiders en ambtenaren wat zij met een signaal kunnen doen en wordt het opvolgen van signalen beter geborgd.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit onderzoek vloeit voort uit de kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie. Deze aanpak richt zich op de problemen die verband houden met een achterblijvende integratie en emancipatie van huwelijks- en gezinsmigranten in Nederland. De aanpak is erop gericht de startpositie van nieuwe huwelijks- en gezinsmigranten te verbeteren, wat hun integratie naar verwachting zal bevorderen.

De bekendheid en vertrouwdheid met hulpverleningsstructuren is één terrein waarop de integratie van huwelijks- en gezinsmigranten achterblijft bij wat wenselijk is. Daar waar nieuwkomers de inspanningsverantwoordelijkheid hebben bekend te raken met Nederlandse instanties, hebben lokale overheden en instanties een rol om ervoor te zorgen dat nieuwkomers met hulp kunnen worden bereikt. In individuele gevallen kan er sprake zijn van vrijheidsbelemmering of geweld, situaties waarbij het wenselijk is zo snel mogelijk in te grijpen. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft in het kader van de brief Huwelijks- en Gezinsmigratie van 2 oktober 2009 besloten onderzoek te laten doen naar mogelijkheden om de afstand van huwelijks- en gezinsmigranten tot hulpverlening te verkorten, specifiek door hierbinnen de mogelijke rol van de inburgering te onderzoeken.

Dit onderzoek spitst zich toe op de problematiek van huiselijk en eengerelateerd geweld, waaronder ook onderdrukking, opsluiting, achterlating en huwelijksdwang gevat worden. Deze vormen van geweld en onderdrukking kunnen de integratie in de weg staan, omdat zij individuen ervan weerhouden zonder beperkingen aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Het onderzoek concentreert zich met name op de groep niet-westerse huwelijks- en gezinsmigranten, omdat het met name deze groep is die moeilijk de weg naar de hulpverlening vindt en eengerelateerd geweld voornamelijk binnen deze groep voorkomt.

1.2 Inburgering en de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld

Het aantal personen dat jaarlijks als huwelijks- of gezinsmigrant tot Nederland wordt toegelaten, bedroeg in 2003 ongeveer 23.000, daalde vervolgens naar ongeveer 11.500 in 2007 om vervolgens in 2008 te stijgen naar 15.000 (het gaat dan om ingewilligde aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf). Van de Turkse en Marokkaanse Nederlanders kiest twintig procent respectievelijk vijftien procent voor een partner uit het land van hun

(groot)ouders. Andere landen van waaruit relatief veel huwelijks- en gezinsmigranten afkomstig zijn, zijn Afghanistan, Ethiopië, Brazilië, de Filipijnen, Rusland en Thailand.¹

Met name bij afhankelijke en laagopgeleide (huwelijks)partners uit Zuidoost-Azië, Marokko en Turkije en bij volgmigratie uit landen als Somalië en Irak constateert het kabinet belemmeringen rondom de integratie en emancipatie van huwelijks- en gezinsmigranten. Deze problemen betreffen:

- een ondergeschikte en afhankelijke positie waarin een deel van de huwelijks- en gezinsmigranten in Nederland terecht komt, en die participatie belemmert en opsluiting, dwang en geweld in de hand werkt;
- problemen rondom het opvoeden van kinderen en ondersteuning van hun onderwijs door een gebrek aan kennis van Nederlandse referentiekaders, botsende normen- en waardensystemen en taalachterstanden.

De kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie richt zich op het verminderen van deze problemen.

Huiselijk geweld komt voor onder alle lagen en in alle groepen van de bevolking. De oorzaken van huiselijk geweld zijn talrijk, variërend van financiële problemen, psychische factoren en genderpatronen tot ruzie over huishoudelijke taken. De aanpak van huiselijk geweld in Nederland richt zich dan ook op de gehele bevolking.

Eergerelateerd geweld is geweld dat voortkomt uit de behoefte om de familie-eer te beschermen. Het is geworteld in een collectieve mentaliteit en gaat gepaard met patriarchale opvattingen over de verhouding tussen man en vrouw. De preventieve aanpak van eergerelateerd geweld richt zich op potentiële risicogroepen van deze geweldsvorm. Binnen deze aanpak wordt nauw samengewerkt met migrantenorganisaties.

Van beide vormen van geweld gaat een belemmerende werking uit op de integratie. Het geweld is op zichzelf belemmerend, omdat het iemand angstig en afwezig maakt. Daar waar het voortkomt uit genderpatronen die in strijd zijn met de Nederlandse normen van gelijke rechten tussen mannen en vrouwen en van homoseksuelen vormen echter ook deze onderliggende patronen een belemmering voor de integratie.

Het Nederlandse inburgeringbeleid is erop gericht vreemdelingen beter voor te bereiden op een positie in de Nederlandse samenleving. Alle nieuwkomers die zich permanent in Nederland willen vestigen en niet afkomstig zijn uit een EU-land, zijn verplicht zich op het inburgeringsexamen voor te bereiden en dit met succes af te leggen. De voorbereiding op het inburgeringsexamen vindt met

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32175, nr. 1: brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie inzake de kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie. NB: het cijfer t.a.v. Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten betreft CBS-cijfers van migratiehuwelijken, waarbij de partner zich binnen een jaar na de huwelijksluiting in Nederland vestigt. Het komt echter ook voor dat partners zich later in Nederland vestigen, waardoor het totale aantal huwelijksmigranten hoger zal zijn.

name plaats via inburgeringscursussen. Het grootste deel van de inburgeraars betreft huwelijks- en gezinsmigranten die afkomstig zijn uit niet-westerse landen.

Het feit dat huiselijk en eengerelateerd geweld gezien worden als een belemmering voor de integratie, en de inburgering is gericht op verbetering van de integratie, werpt de vraag op of er een rol voor de inburgering weggelegd is in de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld onder niet-westerse migranten. De inburgering biedt immers zowel inhoudelijk (voorlichting over de Nederlandse samenleving en voorbereiding op participatie daarin) als qua contactmomenten (tussen nieuwkomers, gemeenten, docenten en trajectbegeleiders) mogelijkheden om deze doelgroep beter te bereiken met de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld. De inburgering is voor een grote groep nieuwkomers verplicht. Dit verplichtende karakter maakt het mogelijk de inburgering te benutten voor de preventie en aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld bij huwelijks- en gezinsmigranten.

De kaders voor de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld zijn op landelijk niveau vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de kaders voor de inburgering. Gemeenten hebben echter bij de invulling en uitvoering van beide een belangrijke rol. De aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld krijgt grotendeels onder regie van gemeenten vorm. De inburgering wordt uitgevoerd door gemeenten, die aanbieders selecteren voor het geven van de cursussen maar ook zelf betrokken zijn, als casemanager of regisseur. Dit onderzoek concentreert zich daarom op de rol van gemeenten bij het realiseren van een nauwere koppeling tussen inburgering en hulpverlening, maar zal, waar relevant, aangeven welke voorzieningen niet op lokaal niveau getroffen kunnen worden maar een landelijke regeling vereisen.

1.3 Doel- en vraagstelling onderzoek

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Voorop staat de vraag hoe vanuit de inburgering kan worden aangesloten op de bestaande aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld. Daarnaast is het wenselijk inzicht te verschaffen in de context waarin de inburgering deze rol zou krijgen: de aard en omvang van de problematiek en de toereikendheid van het bestaande instrumentarium voor de aanpak daarvan.

Uit deze doelstelling vloeit de volgende centrale vraag voor dit onderzoek voort:

Zijn de bestaande beleidsinstrumenten voor toeleiding naar hulpverlening in het kader van specifieke problemen, voortkomende uit huwelijksmigratie (in het bijzonder huiselijk en eengerelateerd geweld), toereikend voor gemeenten en kan vanuit de inburgering worden aangesloten op bestaande hulpverlening rondom deze problematiek?

Deze centrale vraag is onderverdeeld in hoofdvragen op vier thema's:

- 1. Aard en omvang van de problematiek**
Wat is bekend over de aard en omvang van huiselijk en eengerelateerd geweld onder huwelijks- en gezinsmigranten in Nederland?
- 2. Benutting van bestaande contactmomenten inburgering**
Welke contactmomenten hebben nieuwe huwelijks- en gezinsmigranten binnen hun gemeente en/of wijk en hoe kunnen deze worden benut ten behoeve van de signalering en preventie van voornoemde problemen?
- 3. Huidige betrokkenheid inburgering bij aanpak problematiek**
Hoe wordt momenteel bij de start van en deelname aan inburgerings-trajecten omgegaan met deze problematiek bij huwelijks- en gezinsmigranten?
- 4. Betere benutting contactmomenten**
Op welke manier kunnen inburgering en andere contactmomenten tussen huwelijks- en gezinsmigranten en de Nederlandse samenleving bijdragen tot een effectievere oplossing van onderhavige problematiek?

Bijlage 1 bevat een nadere uitwerking van deze hoofdvragen per thema in deelvragen.

1.4 Methodische verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen: inventarisatie van de aard, omvang en aanpak van de problematiek; een brede beleidsinventarisatie door middel van een webenquête; een verdiepend onderzoek in zeven gemeenten; en tot slot reflectie op de voorlopige resultaten in focusgroepen.

Inventarisatie van de problematiek

Met behulp van literatuurstudie en interviews met landelijke experts is de beschikbare kennis over de aard, omvang en aanpak van de problematiek op het thema van huiselijk en eengerelateerd geweld bij niet-westerse migranten in kaart gebracht. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur is opgenomen in de bijlage. De interviews zijn gevoerd met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- het Inspraakorgaan Turken (IOT);
- het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN);
- de Federatie Opvang;
- ACB Kenniscentrum;
- Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON);
- het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

Deze interviews waren gericht op het vergaren van kennis over de aard en omvang van de problematiek. Daarnaast is met de stakeholders besproken welke mogelijkheden zij zagen voor het nauwer betrekken van de inburgering bij hulpverlening in het kader van huiselijk en eengerelateerd geweld. De resultaten van deze fase zijn verwerkt in de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport.

Beleidsinventarisatie

De 52 Nederlandse gemeenten met de meeste inburgeraars zijn bij de start van het onderzoek benaderd voor deelname aan een webenquête. Het doel van de enquête was zicht te krijgen op het gemeentelijk beleid ten aanzien van huiselijk en eengerelateerd geweld en de koppeling van inburgering aan de aanpak van deze problematiek, alsmede op de aard en omvang van de problematiek in deze gemeenten.

De enquête bestond uit 15 vragen. De hadden met name betrekking op:

- het gemeentelijk beleid op het gebied van huiselijk en eengerelateerd geweld;
- de lokale signaleringsstructuur voor deze problematiek;
- de aard en omvang van de problematiek op lokaal niveau;
- de mate waarin in de gemeente een koppeling wordt gelegd tussen inburgering en de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld;
- de mate waarin de gemeente hier nog mogelijkheden voor uitbreiding ziet.

De enquête is uitgezet onder ambtenaren inburgering.² Allereerst is een schriftelijke uitnodiging tot deelname verstuurd aan de wethouders van de betreffende gemeenten. Vervolgens zijn de ambtenaren per telefoon en e-mail persoonlijk benaderd voor deelname. Tijdens de looptijd van de enquête zijn twee maal ambtenaren van gemeenten die nog niet hadden deelgenomen telefonisch benaderd dit alsnog te doen. In totaal hebben 34 van de 52 gemeenten de enquête ingevuld, een respons van 65 procent. De resultaten van de enquête zijn verwerkt in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Verdieping in zeven gemeenten

Op basis van de uitkomsten van de webenquête zijn zeven gemeenten geselecteerd. De selectie is gemaakt op basis van:

- de mate waarin de gemeente actief is in het koppelen van inburgering en hulpverlening: er zijn zes gemeenten geselecteerd die hierin (zeer) actief zijn, en één gemeente die hierin niet actief is;
- geografische spreiding over het land;
- spreiding naar gemeentegrootte;
- de aanwezigheid van een aanzienlijk aantal en/of specifieke groepen inburgeraars.

² Hen is gevraagd om, waar nodig, ambtenaren huiselijk geweld bij de beantwoording te betrekken.

In de geselecteerde gemeenten zijn (face to face en telefonisch) interviews gehouden met:

- ambtenaren inburgering en huiselijk geweld;
- aanbieders van inburgeringscursussen;
- migrantenorganisaties;
- hulpverlening, in het bijzonder steunpunten huiselijk geweld (SHG's) of vergelijkbare meldpunten.

Deze interviews zijn gebruikt om uitvoerig in te gaan op de mogelijke rol die de inburgering kan spelen in de hulpverlening bij huiselijk en eengerelateerd geweld. In het bijzonder was het doel inzicht te krijgen in de lokale situatie rondom inburgering en hulpverlening, mogelijkheden voor de (nadere) aansluiting van inburgering op de (lokale) keten voor huiselijk en eengerelateerd geweld en overwegingen daarbij vanuit de perspectieven van de verschillende betrokken partijen. Een overzicht van de gevoerde interviews is opgenomen in bijlage 2.

Focusgroepen

De eerste drie fasen van het onderzoek hebben geleid tot voorlopige bevindingen, die zijn besproken in twee focusgroepen. Aan deze focusgroepen namen vertegenwoordigers deel van gemeenten, aanbieders, hulpverlening, migrantenorganisaties en experts. Aan de hand van stellingen is daarin gediscussieerd over concrete manieren om de inburgering nauwer te koppelen aan de hulpverlening bij huiselijk en eengerelateerd geweld.

1.5 Rapportage

Het onderzoek heeft geresulteerd in voorliggende rapportage. Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 behandelt de beschikbare kennis over de aard en omvang van de problematiek en gaat in op de context voor een nauwere koppeling van de inburgering aan de hulpverlening. Daarbij wordt aandacht besteed aan de bestaande ketenaanpak huiselijk en eengerelateerd geweld, het beleid ten aanzien van inburgering en de mogelijkheden die er zijn voor bovengenoemde koppeling. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen onder het eerste thema, de aard en omvang van de problematiek, beantwoord.

Hoofdstuk 3 biedt een beschrijving van de actuele situatie in gemeenten, zowel met betrekking tot de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld als met betrekking tot de koppeling van de inburgering daaraan. Daarbij gaat het hoofdstuk in op de mogelijkheden om deze koppeling nader vorm te geven. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de onderzoeksvragen onder de thema's 2, 3 en 4 ten aanzien van de benutting van bestaande contactmomenten, de betrokkenheid van de inburgering bij de aanpak van de problematiek, en de

visie van respondenten op mogelijkheden om contactmomenten beter te benutten.

Hoofdstuk 4 borduurt hierop voort. Het bevat de conclusies en biedt concrete aanbevelingen voor het invullen van de koppeling tussen inburgering en hulpverlening op het gebied van huiselijk en eengerelateerd geweld.

2 EERSTE VERKENNING

In dit hoofdstuk is allereerst een verkenning opgenomen van de problematiek (paragraaf 2.1). Er wordt geïnterviewd wat er bekend is over de aard en omvang van huiselijk en eengerelateerd geweld en huwelijksdwang. Vervolgens wordt de aanpak van huiselijk geweld bekeken en wordt nagegaan in hoeverre deze aanpak aansluiting vindt bij de doelgroep van niet-westerse migranten (paragraaf 2.2). Daarna wordt de inburgering beschreven en gekeken wat de inburgering en de hulpverlening rondom huiselijk geweld in theorie voor elkaar zouden kunnen betekenen (paragraaf 2.3).

2.1 Aard en omvang van de problematiek

2.1.1 De verschillende vormen van geweld

Dit onderzoek richt zich op verschillende vormen van geweld in de privésfeer. Er wordt gekeken naar zowel huiselijk geweld als naar eengerelateerd geweld en huwelijksdwang.

Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is de meest voorkomende vorm van geweld in onze samenleving. Het kenmerk van huiselijk geweld is dat het zich afspeelt in de privésfeer. Het gaat om geweld tussen (ex-)partners of bijvoorbeeld tussen ouders en kinderen. De definitie van huiselijk geweld is als volgt:

Huiselijk geweld is geweld dat door iemand uit de huiselijke of familiekring van het slachtoffer wordt gepleegd. Hieronder vallen lichamelijke en seksuele geweldpleging, belaging en bedreiging (al dan niet door middel van, of gepaard gaand met, beschadiging van goederen in en om het huis).¹

Onder 'belaging en bedreiging', zoals opgenomen in de definitie, dienen ook vormen van psychisch geweld, onderdrukking en vrijheidsberoving te worden verstaan.

Het meest recente onderzoek naar het voorkomen van huiselijk geweld, waarbij gebruik is gemaakt van een representatieve steekproef onder de bevolking, is gedaan in 1997 (Van Dijk et al, 1997). Uit deze studie blijkt dat van de ondervraagde respondenten 45 procent ooit slachtoffer is geweest van huiselijk geweld, waarvan tien procent wekelijks te maken kreeg met geweld.

¹ www.huiselijkgeweld.nl.

In het algemeen kan worden gesteld dat huiselijk geweld onder alle groepen en in alle lagen van de samenleving voorkomt. De mate waarin verschillende groepen slachtoffer worden van huiselijk geweld is echter niet gelijk. Wanneer het gaat om huiselijk geweld zijn vooral vrouwen hier het slachtoffer van. Uit een analyse van de politiecijfers van 2006 blijkt dat 84 procent van de slachtoffers vrouw is (Movisie 2009). Uit het onderzoek op basis van zelfrapportage (Van Dijk et al, 1997) blijkt overigens dat mannen en vrouwen in gelijke mate aangeven slachtoffer te zijn geweest van huiselijk geweld, maar dat vrouwen twee keer zo vaak zeggen slachtoffer te zijn geweest van partnergeweld. Bij mannen komt kindermishandeling vaker voor dan bij vrouwen.

In 2002 is er een apart onderzoek gedaan naar het voorkomen van huiselijk geweld onder allochtonen (Van Dijk et al, 2002). Hieruit blijkt dat 24 procent van de allochtonen wel eens slachtoffer is geweest van huiselijk geweld. Dit is aanzienlijk minder dan de rapportage onder autochtonen waarbij 45 procent aangaf slachtoffer te zijn geweest. Hierbij zijn grote verschillen tussen groepen aan te geven. Antillianen en Arubanen geven het vaakst aan wel eens slachtoffer te zijn geweest. Marokkanen en Turken rapporteren het minst vaak dat ze te maken hebben gehad met huiselijk geweld. De onderzoekers geven aan dat er zeer waarschijnlijk sprake is geweest van onderrapportage.²

Eergerelateerd geweld

Naast huiselijk geweld wordt in dit onderzoek ingegaan op eergerelateerd geweld en huwelijksdwang. Eergerelateerd geweld onderscheidt zich van huiselijk geweld door het motief dat er aan ten grondslag ligt. Bij eergerelateerd geweld wordt geweld gebruikt of bedreigd met geweld om de eer van de familie of het gezin te beschermen. Daarnaast is een belangrijk onderscheid dat het (gedogen van) geweld zich in een bredere kring afspeelt. Niet alleen de pleger van het geweld is bij het delict betrokken, maar ook de sociale kring van dader en slachtoffer, vaak de familie (Lünneman en Weijers, 2010). De definitie van eergerelateerd geweld luidt als volgt:

Elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in een reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken (Ferwerda en Van Leiden, 2005).

Er zijn geen goede schattingen van de mate waarin eergerelateerd geweld voorkomt in Nederland. Het Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd Geweld (LEC EGG) heeft in 2006 422 zaken behandeld, waarbij het *vermoeden* bestond dat er sprake was van eergerelateerd geweld.³ Van deze

² Ze geven hiervoor verschillende redenen, onder andere de geslotenheid over huiselijk geweld en met name seksueel geweld binnen deze groepen. De mate waarin er sprake is van onderrapportage kan niet worden aangegeven.

³ Dit cijfer heeft betrekking op zaken waarin er een vermoeden was van eerkwesties. Daarnaast is dit cijfer inclusief eventuele dubbeltellingen.

zaken betrof het in bijna de helft (41%) van de gevallen mensen met een Turks-Nederlandse afkomst. Dit is qua omvang ook de grootste groep migranten in Nederland. Het LEC EGG geeft aan dat het lastig is deze vorm van geweld vast te stellen, omdat het niet duidelijk is hoe eer als motief moet worden gedefinieerd (Janssen, 2006). In 2007, 2008 en 2009 zijn er respectievelijk 493, 553 en 443 vermoedelijke eierzaken binnengekomen bij het LEC EGG en de Haaglandse unit MEP. Deze cijfers geven echter geen beeld van de eventuele verschuivingen in het voorkomen van eiegerelateerd geweld. Het aantal zaken dat bij het LEC terecht komt, hangt bijvoorbeeld ook af van de bereidheid van burgers om zaken te melden en de mate waarin de politie eierzaken herkent (Janssen, 2009).

Uit een analyse van Amsterdamse eierzaken van Kuppens e.a. (2007) blijkt dat de slachtoffers van eiegerelateerd geweld veelal meerderjarige vrouwen zijn. De daders zijn meestal mannen van Turkse of Marokkaanse herkomst. In de meest extreme vorm leidt eiegerelateerd geweld tot moord. Er zijn echter ook andere vormen van eiegerelateerd geweld, zoals mishandeling, psychische onderdrukking of vrijheidsbeperking.

Andere vormen van geweld en onderdrukking

Over het vóórkomen van de overige vormen van geweld en onderdrukking die in hoofdstuk 1 zijn genoemd (onderdrukking, opsluiting, achterlating en huwelijksdwang), bestaat alleen over huwelijksdwang literatuur. Dit is een relatief nieuw fenomeen. Cornelissens e.a. (2009) geven in een studie naar de aard en aanpak van huwelijksdwang de volgende definitiesuggestie:

Een religieus of wettelijk huwelijk waarbij de (voorbereidende) huwelijks-handelingen tegen de vrije wil van minstens een van de huwelijkskandidaten hebben plaatsgevonden en waar onder een bepaalde vorm van dwang mee is ingestemd.

De onderzoekers geven daarnaast aan dat er sprake is van een sterke relatie tussen huwelijksdwang en eerculturen waarin huwelijken worden gearrangeerd. De mate waarin huwelijksdwang voorkomt is niet bekend, aangezien dit niet wordt geregistreerd door politie of hulpverlenende instanties. Een inventarisatie onder de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) laat zien dat huwelijksdwang voorkomt, maar vaak niet wordt gemeld. De casussen huwelijksdwang die bekend zijn bij de steunpunten zijn bijvoorbeeld aangemeld als huiselijk geweld, waarbij dan in latere instantie blijkt dat er sprake is van een gedwongen huwelijk. Daarnaast vinden sommige huwelijks-voltrekkingen in het buitenland plaats, waardoor er vanuit Nederland geen zicht is op deze praktijk (Cornelissens e.a., 2009).

Een andere reden dat er geen betrouwbare cijfers beschikbaar zijn over het voorkomen van huwelijksdwang is dat er geen sprake is van een eenduidige gehanteerde definitie en/of dat de benodigde expertise voor signalering ontbreekt. Door het gebruik van verschillende definities is niet duidelijk wat precies is gemeten (Ratia en Walters, 2009).

Onder achterlating wordt in dit onderzoek verstaan: het tegen de zin achterlaten in het land van herkomst.

2.1.2 Geweld onder migrantengroepen, een eerste inventarisatie

Uit de bovenstaande literatuurverkenning is gebleken dat er relatief weinig bekend is over de mate waarin niet-westerse allochtonen slachtoffer en dader zijn van huiselijk geweld. In de interviews met stakeholders, zelforganisaties en SHG's die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, is daarom ook gevraagd of zij zicht hebben op de mate waarin allochtone groepen te maken krijgen met huiselijk of eengerelateerd geweld en wat hierbij risicofactoren zijn (zie voor een overzicht van de geïnterviewde partijen, bijlage 3).

Respondenten wijzen op het veelal ontbreken van registratie op basis van etniciteit. Dat maakt het doen van kwantitatieve uitspraken over de aard en omvang van geweld onder allochtonen vrijwel onmogelijk. In de sporadische gevallen waarin huiselijk geweld wel op basis van etniciteit wordt geregistreerd, komt het bij allochtonen relatief gezien even vaak of vaker voor als bij autochtonen.⁴

Zaken rondom eengerelateerd geweld worden wel apart geregistreerd. De meeste SHG's krijgen slechts enkele meldingen per jaar. De meeste meldingen komen binnen bij de politie. Die beschikt ook over de meeste expertise voor het signaleren van eengerelateerd geweld. De steunpunten werken bij deze vorm van geweld dan ook vaak samen met experts van de politie.

Respondenten noemen de volgende risicofactoren voor huiselijk en eengerelateerd geweld:

- Allereerst worden gesloten groepen als kwetsbaar aangemerkt in het kader van huiselijk en eengerelateerd geweld. De reden hiervoor is dat er sprake is van een sterk gedeelde moraal, grote sociale controle en een hoge drempel om naar buiten te treden met problemen. Dit leidt ertoe dat er geen of weinig gebruik wordt gemaakt van hulpverlening. Een deel van de migranten maakt deel uit van dit soort gesloten groepen.
- Ook een gebrek aan kennis van de Nederlandse taal en cultuurverschillen tussen de migrant en de Nederlandse hulpverlener kunnen ertoe leiden dat de weg naar hulpverlening lang is. In paragraaf 2.2.3 wordt dit verder toegelicht.
- Een andere risicofactor betreft het sociaal isolement waar migranten zich in kunnen bevinden. Als bijzonder voorbeeld van deze groep worden gezinsmigranten genoemd. Zij hebben veelal geen familie in Nederland en kennen weinig mensen. Zij weten de weg in Nederland niet goed,

⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat het lang niet altijd duidelijk is welke definitie van etniciteit wordt gehanteerd en niet uitgegaan kan worden van eenduidigheid in de registraties op deze variabele.

hebben geen of een beperkt sociaal netwerk en zijn voor hun verblijfsvergunning vaak nog afhankelijk van hun partner.

- Een volgende risicofactor is spanning, stress en onzekerheid. Dit zijn factoren die de kans op het voorkomen van huiselijk geweld vergroten. Dit speelt bijvoorbeeld bij vluchtelingen. Zij leven lange tijd in onzekerheid en krijgen daardoor te maken met onderlinge spanningen, wat zich kan vertalen in huiselijk geweld.
- Een laatste risicofactor die wordt genoemd zijn bepaalde opvattingen over man-vrouwverhoudingen. Het gaat hierbij om de eigenschappen die worden toegeschreven aan mannen en vrouwen en de manier waarop wordt gedacht over de rol van beide partners binnen gezin en samenleving. Hiermee hangt samen dat het voor gezinnen lastig kan zijn dat kinderen, met name meisjes, opgroeien in een hele andere cultuur dan de ouders. Ouders worstelen met de vraag wat ze hun kinderen wel en niet moeten toestaan. Ook dit zorgt voor spanningen en stress in families.⁵

2.2 Bestaande ketenaanpak huiselijk en eengerelateerd geweld

In deze paragraaf wordt de aanpak van huiselijk geweld beschreven en de lacunes die deze aanpak vertoont ten aanzien van niet-westerse migranten.

2.2.1 Landelijke kaders

Alvorens de ketenaanpak zelf te beschrijven, is het belangrijk stil te staan bij de relevante landelijke kaders voor de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld. Dit zijn (in chronologische volgorde):

- De interdepartementale plannen van aanpak, *Privé geweld – publieke zaak* (2002-2008) en *De volgende fase* (2008-2011) die zich richten op het tot stand brengen en versterken van een infrastructuur, samenwerking, wetgeving en hulp voor huiselijk geweld. In dit kader zijn de SHG's ontstaan.
- De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die de gemeentelijke regierol benadrukt doordat maatschappelijke opvang in één van de negen prestatievelden is opgenomen. Er zijn 35 zogenoemde 'centrum-gemeenten vrouwenopvang' benoemd waar zich de voorzieningen op het gebied van vrouwenopvang, crisisinterventie en huiselijk geweld concentreren.
- Het interdepartementale Programma Eengerelateerd Geweld dat sinds 2006, waarin het ministerie van Justitie, het ministerie van VWS en het ministerie van VROM/WWI samenwerken, beoogt diepgang, samenhang en verbetering van de bestuurlijke regie op de aanpak van deze specifieke problematiek te realiseren. Het programma zet zich in voor een

⁵ De hier gesignaleerde risico's komen grotendeels overeen met wat bekend is uit onderzoek. Zie hiervoor bijvoorbeeld de studie naar eengerelateerd geweld van Lunneman en Weijers (2010) en de factsheet huiselijk geweld (Movisie, 2009).

goede, gezamenlijke inzet van betrokken organisaties, bewustwording, deskundigheidsbevordering, ontwikkeling van interventie-instrumenten en maatwerk bij de aanpak van eergerelateerd geweld. 'Maatschappelijke preventie', 'bescherming' en 'strafrechtelijke aanpak' zijn daarbij de drie kernthema's.⁶

- De landelijke aanpak van huwelijksdwang die zich sinds 2009 richt op deskundigheidsbevordering, juridische mogelijkheden om daders aan te pakken, bewustwording en het bespreekbaar maken van deze problematiek onder de doelgroep.
- De Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling die naar verwachting in 2011 in werking zal treden. Deze wet verplicht instellingen in zeven sectoren⁷ tot het hebben van een meldcode voor het omgaan met signalen van huiselijk geweld en/of kindermishandeling (waaronder ook eergerelateerd geweld wordt gerekend), alsook tot het bevorderen van het gebruik van deze meldcode.

2.2.2 Lokale kaders

De ketenaanpak van huiselijk en eergerelateerd geweld is geïnitieerd op landelijk niveau, maar krijgt grotendeels vorm op lokaal niveau. In de aanpak van huiselijk geweld hebben gemeenten namelijk een centrale regierol. Dat wil zeggen dat zij geacht worden relevante partijen bij elkaar te brengen, samenwerking te stimuleren, de voortgang te bewaken, en activiteiten te bevorderen en af te stemmen met andere bestuurslagen (VNG/SGBO, 2003). De praktijk laat zien dat deze regierol zich steeds meer uitbreidt naar het terrein van eergerelateerd geweld (waar ook huwelijksdwang en opsluiting veelal onder gevat worden), nu dit onderwerp meer aandacht krijgt (De Boer en Amajoud, 2010).

In de uitvoering van de aanpak vervullen op lokaal niveau meestal de SHG's, soms (ook) de GGD of een reeds bestaand meldpunt een spilfunctie. Zij coördineren de keten huiselijk geweld. De SHG's zijn soms regionaal georganiseerd (in de centrumgemeente), soms lokaal. Samenwerking met andere organisaties vindt in de toekomst plaats in de lokale veiligheidshuizen, waarin gemeenten, politie, justitie en hulpverlening vertegenwoordigd zijn en hun kennis over en aanpak van dossiers op elkaar afstemmen. Ook woningbouwcorporaties zijn op lokaal niveau steeds meer betrokken bij het signaleren en doorverwijzen van geweldsproblematiek.

In 2009 is de landelijke Modelaanpak huiselijk geweld (verder: Modelaanpak; De Vaan et al, 2009) ontwikkeld. Deze Modelaanpak vormt een handreiking voor gemeenten bij het opzetten, inrichten en uitbouwen van het beleid ter

⁶ Ministerie van Justitie (juli 2006) *Factsheet Eergerelateerd Geweld*.

⁷ Gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, justitie en politie.

preventie en bestrijding van huiselijk geweld. De aanpak bestaat uit acht elementen voor lokaal beleid.⁸ Deze elementen sluiten aan bij de ketenaanpak van huiselijk geweld. In deze paragraaf – als ook in het verdere rapport – vormt de Modelaanpak de leidraad voor de beschrijving zodat de aanbevelingen uiteindelijk goed zullen aansluiten bij de lokale praktijk. Aan de hand van de elementen uit de Modelaanpak wordt de actuele stand van zaken in de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld geschetst. Niet alle elementen uit de Modelaanpak zijn echter voor dit onderzoek relevant. Het is niet aannemelijk dat een rol voor de inburgering is weggelegd in de elementen ‘vaststellen van de politieke agenda’, ‘intervenieren’, ‘hulpverleners’ en ‘nazorg en voorkomen van herhaling’, omdat de inburgering niet bij politieke keuzes betrokken is, de expertise voor interventie, hulpverlening en nazorg mist en deze rollen bovendien niet aansluiten bij de taak van de inburgering. Deze elementen zijn daarom weggelaten. Dat betekent dat de volgende onderdelen van de ketenaanpak wel worden behandeld:

- voorlichten van het algemeen publiek;
- preventie bij risicogroepen;
- signaleren huiselijk geweld;
- analyseren, beoordelen en opvolgen.

Voorlichten van het algemeen publiek

Het doel van deze schakel in de keten is het vergroten van het algemeen bewustzijn over de problematiek rond huiselijk en eengerelateerd geweld. De doelgroep is zo breed mogelijk gekozen: het algemeen publiek. Het belangrijkste middel is publieksinformatie over de problematiek zelf en beschikbare hulpverlening. Op lokaal niveau kan daarnaast gedacht worden aan het verspreiden van kennis over lokale faciliteiten, zoals het SHG.

In het kader van de interdepartementale aanpak van huiselijk geweld wordt sinds 2007 jaarlijks op landelijk niveau de publiekscampagne ‘Nu is het genoeg’ ingezet. Het doel van deze campagne is mensen die met huiselijk geweld te maken hebben, te stimuleren hulp te zoeken (ministerie van Justitie, 2010). Gemeenten kunnen met hun eigen voorlichtingsmateriaal bij deze campagne aansluiten. Zij gebruiken bijvoorbeeld de ontwikkelde folders, maar voegen daar gemeentespecifieke informatie over hulpverlening aan toe.

Preventie bij risicogroepen

Het doel van preventie bij risicogroepen is het voorkomen van huiselijk of eengerelateerd geweld bij groepen die een verhoogd risico lopen hiermee in aanraking te komen. Ook gaat het er hierbij om groepen voor te lichten over de mogelijkheden om bestaand geweld te beëindigen.

De maatregelen die gemeenten specifiek voor migranten treffen binnen de aanpak huiselijk geweld, betreffen vooral overleg en voorlichting. Andere vormen van preventie waar gemeenten aandacht aan besteden (hoewel in

⁸ Deze elementen zijn ‘vaststellen van de politieke agenda’, ‘voorlichten algemeen publiek’, ‘preventie bij risicogroepen’, ‘signaleren huiselijk geweld’, ‘analyseren, beoordelen en opvolgen’, ‘intervenieren’, ‘hulpverleners’ en ‘nazorg en voorkomen van herhaling’.

mindere mate) zijn vaardigheids- en weerbaarheidstrainingen onder risicogroepen, signalering en melding door beroepskrachten en woningbouwcorporaties, deskundigheidsbevordering bij professionals en aangepaste interventiemethodieken. Wat hierbij overigens opvalt, is dat migrantenorganisaties zelf lang niet altijd bij deze maatregelen worden betrokken (Zweers et al, 2010).

In het kader van preventie bestaan er ook initiatieven die zich specifiek op eergeerelateerd geweld en huwelijksdwang richten. In 2007 is vanuit het Programma Eergeerelateerd Geweld door het ministerie van VROM/WWI het Meerjaren Kaderprogramma Minderheden 'Aan de goede kant van de eer' gestart. Tot en met 2010 worden in tien gemeenten projecten uitgevoerd waarin lokale migrantenorganisaties en minderhedengroepen samenwerken met gemeenten, politie en hulpverlening. Het doel is het van binnenuit ondersteunen en sturen van mentaliteitsverandering en emancipatie en zo preventie van eergeerelateerd geweld te versterken, de weerbaarheid van personen uit potentiële risicogemeenschappen te vergroten en samenwerking tussen instellingen en minderhedengemeenschappen te bevorderen.⁹ Op het gebied van huwelijksdwang en achterlating zijn er in de zomerperiodes van 2009 en 2010 landelijke voorlichtingscampagnes gelanceerd door het ministerie van Justitie in samenwerking met SHG's, SMN, IOT en VON, Movisie en Stichting Steun Remigranten. Op lokaal niveau hebben deze campagnes alleen navolging gehad in Rotterdam.¹⁰

Signaleren van huiselijk geweld

Dit element in de Modelaanpak heeft tot doel dat gemeenten de voorwaarden scheppen die nodig zijn voor het signaleren van (een risico op) huiselijk geweld. Signaleren kan betekenen het actief op zoek gaan naar signalen door bepaalde groepen te screenen; het kan ook betekenen het herkennen van signalen door professionals als huisartsen, docenten, medewerkers van ziekenhuizen en woningbouwcorporaties en andere hulpverleners.

Op dit terrein zijn de afgelopen jaren veel initiatieven genomen. Zo krijgt huiselijk geweld meer aandacht in de opleiding van huisartsen, hebben ziekenhuizen protocollen ontwikkeld voor het handelen bij signalen van huiselijk geweld en is landelijk een aanpak ontwikkeld voor kindermishandeling, waar signalering (en een meldcode) een belangrijk onderdeel van zijn. Woningbouwcorporaties trainen personeel in het herkennen van huiselijk geweld. Ook wordt gewerkt aan het wegnemen van drempels (vooral veroorzaakt door privacyregels en de vertrouwensband tussen hulpverlener en cliënt) voor het melden van signalen.

Signalering bij eergeerelateerd geweld vindt in mindere mate plaats. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat deze vorm van geweld in Nederland een relatief nieuw verschijnsel is en er daarom nog een gebrek aan kennis

⁹ Derde voortgangsrapportage Programma Eergeerelateerd Geweld, 4 december 2007.

¹⁰ Vijfde voortgangsrapportage Programma Eergeerelateerd Geweld, 2 juni 2009.

bestaat over de signalen. Op dit moment wordt gewerkt aan de opbouw van expertise en de bevordering van deskundigheid bij de hulpverlening, politie, rechters, in het onderwijs en bij het Openbaar Ministerie.

Signalering van deze vorm van geweld gebeurt nu met name binnen de groepen zelf, door personen in een vertrouwensfunctie. Zij brengen signalen echter niet altijd naar buiten. Het gevolg hiervan is dat de hulpverlening vaak niet of laat op de hoogte is van probleemgevallen in het kader van eengerelateerd geweld.

Een andere belangrijke ontwikkeling op het gebied van signalering is deskundigheidsbevordering. Professionals moeten worden getraind in het herkennen van signalen van huiselijk en eengerelateerd geweld. De SHG's hebben hierin op lokaal niveau een belangrijke taak. Zij geven in opdracht van gemeenten vaak trainingen aan uiteenlopende instellingen. Ook vanuit het Programma Eengerelateerd Geweld wordt gewerkt aan deskundigheidsbevordering voor diverse beroepsgroepen.¹¹

Analyseren, beoordelen en opvolgen

Bij analyseren, beoordelen en opvolgen gaat het erom de binnengekomen signalen te verwerken en daarop actie te nemen. Het is op dit moment niet zo dat professionals alle signalen op één centrale plek kunnen melden. Voor volwassenen is het SHG in veel gemeenten het aangewezen meldpunt, maar niet overal, en ook niet overal het enige. Daarnaast heeft de politie een belangrijke rol, daar waar het gaat om situaties waar de politie ter plaatse gaat en die direct handelen vereisen.

Voor huiselijk geweld is de structuur van melden, analyseren, beoordelen en opvolgen lokaal in alle centrumgemeenten wel min of meer uitgewerkt, al dan niet met het SHG en het AMK in een spilfunctie. Op dit moment wordt door het ministerie van VWS, de VNG/centrumgemeenten, de Federatie Opvang, de MO-groep en GGD Nederland gewerkt aan een verdere versterking van de steunpunten en een verbetering van (de kwaliteit van) de opvang.¹²

Voor eengerelateerd geweld is slechts in beperkte mate sprake van een goede invulling van dit element van de Modelaanpak. In principe is hier aansluiting bij de aanpak van huiselijk geweld een goede mogelijkheid, mits de specifieke deskundigheid voor eengerelateerd geweld daarbinnen geborgd wordt. Momenteel wordt hier in het kader van het Programma Eengerelateerd Geweld aan gewerkt.

Onderstaande tabel bevat een schematisch overzicht van de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld op landelijk en op lokaal niveau.

¹¹ Vijfde voortgangsrapportage Programma Eengerelateerd Geweld, 2 juni 2009.

¹² Voortvloeiend uit de beleidsbrief *Beschermde en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties* (2007).

Tabel 2.1 Schematisch overzicht van landelijke en lokale activiteiten in het kader van de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld

	Voorlichten algemeen publiek	Preventie risicogroepen	Signaleren	Analyseren, beoordelen, opvolgen
Landelijk	Voorlichtings-campagnes	Programma Eengerelateerd Geweld; voorlichting	Wet meldcode; protocollen professionals beroeps-groepen	Wmo: SHG's; protocollen politie voor huiselijk en eengerelateerd geweld
Lokaal	Voorlichtings-campagnes	Pilots; voorlichting; samenwerking met zelf-organisaties	Vindplaatsen betrekken in ketenaanpak; deskundigheids-bevordering	Lokale casusoverleg-gen

2.2.3 Migranten als doelgroep

Het beleid en de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld kennen op dit moment een aantal lacunes wanneer het gaat om allochtone doelgroepen. Niet-westerse migranten vinden lang niet altijd hun weg naar hulpverlenende instanties. Aan de andere kant weet de hulpverlening de doelgroep onvoldoende te bereiken en schiet de kennis van hulpverleners te kort om deze doelgroep goed te kunnen bedienen. Dit blijkt zowel uit de beschikbare literatuur, als uit de interviews die met stakeholders en met lokale partijen zijn gehouden. Onderstaand wordt nader op deze thematiek ingegaan.

Bereik doelgroep

Allereerst is het bereik van allochtone groepen door organisaties als het maatschappelijk werk en de SHG's vaak beperkt. Hiervoor is een aantal redenen aan te wijzen:

- Om te beginnen blijkt uit de gesprekken met stakeholders en zelforganisaties dat huiselijk geweld onder allochtone doelgroepen vaak een groter taboe is dan onder autochtonen. Het praten over privé-zaken gebeurt niet vaak, omdat men zich schaamt en niet geneigd is met personen van buiten de gemeenschap over problemen te praten. Bovendien is er soms sprake van een sterke groeps-cultuur waarin veel sociale controle is. Het spreken met een hulpverlener kan tot roddels binnen de gemeenschap leiden.¹³
- Ook zijn vluchtelingen en migranten onvoldoende op de hoogte van het bestaan van hulpverlenende instanties.¹⁴ Informatie over deze instellingen bereikt allochtone groepen vaak niet, omdat ze de taal niet

¹³ Zie ook Yerden, 2008.

¹⁴ Dit blijkt zowel uit de literatuur (bijvoorbeeld voor vluchtelingen: Pels en De Gruijter, 2005) als uit de gevoerde gesprekken met stakeholders en zelforganisaties.

goed spreken of omdat ze niemand in hun netwerk hebben die hen kan attenderen op deze instellingen.

- Daarnaast geven stakeholders en zelforganisaties aan dat er vooroordelen bestaan over de hulpverlening. Een deel van de doelgroep ziet de hulpverlening als een 'witte enclave' waar zij onvoldoende worden begrepen en niet goed terecht kunnen met hun vragen. Ze vrezen daarnaast dat hun kinderen onder toezicht zullen worden gesteld. Ook zijn mensen bang dat ze eerst een hele bureaucratische procedure moeten doorlopen, voordat ze uiteindelijk hun verhaal kwijt kunnen. Yerden (2008) wijst er aanvullend op dat Turken en Marokkanen een dubbel oordeel hebben over hulpverlening. Aan de ene kant zijn ze wantrouwend en twifelen ze aan het nut. Aan de andere kant zien ze het als een laatste redmiddel bij het oplossen van problemen.
- Tot slot wijzen stakeholders, hulpverleners en zelforganisaties op het knelpunt dat vrouwen niet altijd voldoende op de hoogte zijn van hun rechten als het gaat om hun verblijfsstatus. Wanneer zij te maken krijgen met geweld of onderdrukking durven ze niet altijd hulp te zoeken, uit angst hun verblijfsvergunning kwijt te raken.¹⁵ Dit geldt uiteraard met name voor de groep die kortere tijd in Nederland is en hier is gekomen op basis van gezinsvorming of -hereniging.

Woningcorporaties hebben soms betere toegang tot deze doelgroep. Medewerkers van woningcorporaties signaleren problemen of sociaal isolement vaak als eerste en woningcorporaties beschikken over middelen om sociaal isolement op een laagdrempelige manier te doorbreken (door bijvoorbeeld ruimtes ter beschikking te stellen voor groepsactiviteiten). Zij zijn daardoor in staat om inburgeringsbehoefte of inburgeringsplichtigen te bereiken die geen gehoor geven aan het aanbod om in te burgeren. In dit kader is ook de 'wijkenaanpak' interessant. Deze is ontwikkeld door het Rijk en gemeenten. Onderdeel hiervan is het experiment 'achter de voordeur'. Dit is gericht op het organiseren van een effectieve, samenhangende aanpak van huishoudens en gezinnen met meervoudige problemen. Gemeenten werken samen met woningcorporaties, het bedrijfsleven, de politie, welzijnsorganisaties, de jeugdzorg, scholen en bewoners zelf aan het realiseren van één integraal plan per huishouden/gezin en een gecoördineerde uitvoering van dat plan.¹⁶

Gebrekkige toerusting hulpverlening

Een tweede probleem is de gebrekkige toerusting van (een deel van de) hulpverlenende instanties. In deze instellingen werken onvoldoende mensen die op de hoogte zijn van culturele verschillen, waardoor de geboden hulp niet

¹⁵ Wanneer een slachtoffer melding maakt of aangifte doet van het geweld en een verklaring van een betrokkene kan overhandigen, kan deze echter een verblijfsvergunning op humanitaire gronden krijgen.

¹⁶ Ministerie van VROM en programmaministerie voor Jeugd en Gezin, *Achter de voordeur. Wijkenaanpak innoveren, oplossen, samen aanpakken, leren* (Den Haag).

altijd aansluit bij de verwachtingen van allochtone cliënten. Een aantal aspecten speelt hierin een rol:

- In de interviews is aangegeven dat de 'Nederlandse' hulpverlening teveel gericht is op het zoeken van oplossingen, terwijl veel mensen graag eerst hun verhaal kwijt willen. Zij willen graag iemand die naar hen luistert, zonder dat er meteen actie wordt ondernomen.
- Een ander als problematisch ervaren kenmerk van de hulpverlening is dat er eerst allerlei formulieren moeten worden ingevuld, voordat er daadwerkelijk iets gebeurt.
- Naast culturele verschillen kunnen bepaalde groepen nieuwkomers ook te maken hebben met specifieke problematiek. Zo laat onderzoek naar de hulpvraag van vluchtelingengezinnen zien dat deskundigheidsbevordering van professionals wenselijk is, zodat zij beter aan kunnen sluiten bij de belevingswereld van vluchtelingen. Hoewel het afgelopen decennium steeds meer ervaring is opgedaan in de reguliere hulpverlening met de zorg voor asielzoekers, is nog weinig sprake van specifiek op vluchtelingen gerichte voorzieningen, terwijl uit onderzoek en de praktijk blijkt dat hier wel behoefte aan is (Pels en De Gruijter, 2005).

Gebrekkige signalering

Daarnaast zijn hulpverleners vaak niet voldoende getraind in het herkennen van signalen van met name eengerelateerd geweld. Veel gevallen van eengerelateerd geweld lijken in eerste instantie een casus huiselijk geweld. Pas in tweede instantie wordt vaak duidelijk dat er eerkwesties spelen. Het COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) constateert dat met name uitvoerende professionals onvoldoende kennis hebben om het te herkennen en passend te interveniëren. Het gaat dan bijvoorbeeld om politieagenten in de noodhulp, medici, psychiaters en leerkrachten die, tussen andere werkzaamheden door, ineens te maken krijgen met dit soort geweld. Dat kan leiden tot veronachtzaming van de risico's die de slachtoffers lopen, aangezien eengerelateerd geweld om een andere vorm van interventie vraagt dan huiselijk geweld (Van der Torre en Schaap, 2005).

Ook voor gedwongen huwelijken geldt dat nog veel winst te behalen is op het gebied van deskundigheidsbevordering, (vroeg)signalering en het reageren op signalen door professionals. Het ontbreekt op dit moment namelijk nog aan een gestructureerd signaleringssysteem en voldoende deskundigheid bij hulpverlenings-, opsporings- en vervolgingsinstanties (Cornelissens et al, 2009).

2.3 Beleid en mogelijkheden inburgering

De bovenstaande paragraaf laat zien dat er zowel op landelijk als lokaal niveau allerlei beleid en activiteiten zijn gericht op huiselijk en eengerelateerd geweld. Tegelijkertijd blijkt uit de beschrijving dat met name het bereik van

allochtone doelgroepen nog te wensen overlaat. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de inburgering is georganiseerd en op welke manier de inburgering een rol zou kunnen spelen bij de gesignaleerde problematiek.

2.3.1 Beleid rondom inburgering

De huidige Wet inburgering is sinds januari 2007 van kracht. Belangrijke uitgangspunten van de wet zijn het algemene karakter van de inburgeringsplicht, de individuele verantwoordelijkheid, de resultaatsverplichting en de introductie van marktwerking (Klaver en Odé, 2009). Inburgeraars zijn dus in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het inburgeringsresultaat. Dit wil echter niet zeggen dat gemeenten geen rol meer hebben te spelen in de uitvoering van inburgering op lokaal niveau. In de wet worden in dit verband aan gemeenten drie taken toebedeeld: informeren, handhaven en faciliteren. Ten aanzien van dit laatste aspect gaat het om het aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan inburgeringsplichtigen en vrijwillige inburgeraars. Een aantal van voornoemde uitgangspunten is ook van betekenis voor dit onderzoek en zal kort worden toegelicht.

In het kader van de uitvoering is allereerst van belang dat in gemeenten meerdere aanbieders actief zijn. Gemeenten selecteren de aanbieders van de cursussen door middel van een aanbestedingsprocedure. In deze aanbesteding wordt een afweging gemaakt tussen de prijs en de kwaliteit van een inburgeringstraject en wordt vervolgens een aantal partijen geselecteerd. Dit zijn niet alleen roc's, maar ook in steeds grotere mate particuliere aanbieders en/of re-integratiebureaus die gecombineerde trajecten aanbieden. Het gevolg van de openbare aanbesteding is dat in gemeenten veel verschillende aanbieders kunnen opereren. Bij de aansluiting van de inburgering op de reguliere hulpverlening moet dus rekening worden gehouden met deze diversiteit van het veld.

Ten tweede is het van belang om binnen de groep inburgeraars een aantal relevante subgroepen te onderscheiden. Allereerst moet er een verschil worden gemaakt tussen de inburgeringsplichtigen en de inburgeringsbehoefigen. Inburgeringsplichtigen zijn verplicht deel te nemen aan een cursus. Zij worden opgeroepen door de gemeente en moeten binnen een vastgestelde termijn van drieëneenhalf jaar slagen voor het inburgeringsexamen. Deze groep bestaat met name uit nieuwkomers en de groep oudkomers zonder Nederlandse nationaliteit. De inburgeringsbehoefigen zijn inburgeraars die op vrijwillige basis kunnen inburgeren. Het zijn veelal niet-westerse autochtonen met de Nederlandse nationaliteit. Zij kunnen niet worden verplicht tot deelname aan de inburgering, maar nemen deel vanuit een intrinsieke motivatie om hun taalniveau te verhogen. Het bereik onder deze groep is aanmerkelijk kleiner.

Een ander belangrijk onderscheid is dat tussen de groep inburgeraars die een aanbod krijgt van de gemeente en de groep die zelf verantwoordelijk is voor het succesvol afronden van de inburgering. Een aantal categorieën

inburgeraars (vluchtelingen en geestelijk bedienaren) krijgt van de gemeente een aanbod om een cursus te doen. De gemeente draagt dan ook de kosten van deze cursus. Voor de overige groepen geldt dat de gemeente hen een aanbod mag doen, maar dit niet verplicht is. Wanneer cursisten wel verplicht zijn om deel te nemen aan de inburgering, maar geen aanbod krijgen van de gemeente, moeten ze zich zelfstandig op een inburgeringsexamen voorbereiden. Verschillende groepen inburgeraars hebben dus op verschillende manieren toegang tot een inburgeringsvoorziening. Ook hiermee moet, met name als het gaat om de contactmomenten met een officiële instantie, rekening worden gehouden.

Tot slot is de inhoud van de inburgering van belang. De hedendaagse inburgeringscursussen bestaan niet uitsluitend uit het leren van de taal, maar ook uit het vergaren van kennis van de Nederlandse samenleving (KNS). In KNS is er aandacht voor het regelen van praktische zaken in Nederland en kennis van de geschiedenis en normen en waarden in Nederland. In KNS is ook aandacht voor de Nederlandse normen ten aanzien van de verhouding tussen mannen en vrouwen. In dit kader kan ook huiselijk en eergerelateerd geweld aan de orde komen. In de eindtermen staan hierover de volgende formuleringen:

- 'weet dat de verhouding tussen man en vrouw, ook in huiselijke kring, gelijkwaardig is';
- 'weet dat man en vrouw voor de wet gelijk zijn';
- 'weet dat alle geweld bij wet strafbaar is (huiselijk geweld, eerwraak, slaan van kinderen, besnijdenis van meisjes, geweld op straat en dergelijke).'¹⁷

In de eindtermen staat eveneens dat de inburgeraar ervan op de hoogte is dat signalen van geweld bij de politie moeten worden gemeld. Tot slot is er in meer algemene zin aandacht voor instanties in Nederland waaronder Bureau Jeugdzorg en maatschappelijk werk. Van de inburgeraar wordt verwacht dat hij/zij van het bestaan van deze instanties op de hoogte is en weet wanneer hij/zij daar terecht kan. Naast de aandacht voor deze thema's in 'reguliere' inburgeringscursussen komen ze ook in het basisexamen inburgering Buitenland kort aan de orde in de vorm van een dvd over Nederland.

2.4 Concluderend

Huiselijk geweld is de meest voorkomende vorm van geweld in de Nederlandse samenleving. Ruim veertig procent van de bevolking zegt ooit slachtoffer te zijn geweest van deze vorm van geweld. In hoeverre huiselijk en eergerelateerd geweld voorkomen onder de groep niet-westerse allochtonen is

¹⁷ Bijlage 5 bij artikel 2.5 van de Regeling inburgering, Eindtermen Kennis van de Nederlandse Samenleving.

niet exact bekend. Eergerelateerd geweld speelt zich vooral bij deze doelgroep af.

Een aantal factoren maakt dat niet-westerse migranten een risicogroep zijn wanneer het gaat om huiselijk en eergerelateerd geweld. Bepaalde opvattingen en kenmerken van deze groep zorgen er bijvoorbeeld voor dat ze kwetsbaar zijn en minder snel geneigd zijn hulp te zoeken. Daardoor is het bereik van de hulpverlening onder deze doelgroep onvoldoende.

Vanuit deze invalshoek is het interessant om na te gaan wat de inburgering kan betekenen om het bereik van de hulpverlening te vergroten. Er is een aantal aspecten dat de inburgering in theorie geschikt maakt voor een grotere rol als het gaat om voorlichting en signalering:

- Inburgering is het eerste contactmoment voor veel migranten.
- Het volgen van een cursus is voor bepaalde groepen verplicht.
- Er is vaak intensief contact tussen docenten en cursisten.
- De inburgering omvat binnen KNS elementen die betrekking hebben op huiselijk en eergerelateerd geweld.

Beschouwd vanuit de Modelaanpak huiselijk geweld, kan de inburgering in theorie met name iets betekenen aan het begin van de aanpak van huiselijk en eergerelateerd geweld, namelijk in de elementen 'preventie bij risicogroepen' en 'signaleren'. Bij preventie gaat het om voorlichting. De inburgering speelt een rol in de toerusting van migranten op participatie in de Nederlandse samenleving. Voorlichting over de gelijkheid tussen man en vrouw en beschikbare hulpverlening hoort daarbij. Daarnaast komen inburgeraars tijdens de inburgering in contact met gemeentelijke ambtenaren en docenten/trajectbegeleiders bij de aanbieders. Deze contactmomenten kunnen mogelijk worden benut voor het signaleren van problemen die samenhangen met huiselijk en eergerelateerd geweld. In de meeste gemeenten is er contact met de cursist aan het begin van het traject en bijvoorbeeld gedurende het traject wanneer er problemen zijn. Zowel voor vrijwillige als verplichte inburgeraars geldt dat ze een intake hebben bij de gemeente, waarin hun rechten en plichten worden toegelicht. Vervolgens zijn er gesprekken met een casemanager van de gemeente over de voortgang van het traject en wanneer bijvoorbeeld de aanbieder aangeeft dat er sprake is van verzuim of persoonlijke problemen. Welke contactmomenten er precies zijn en hoe intensief de begeleiding is, verschilt per gemeente.

De bovenstaande beschrijving van de landelijke en lokale kaders leidt tot een aantal aandachtspunten bij de verdere uitwerking van een nauwere koppeling tussen inburgering en hulpverlening:

- Gezien de complexiteit van de structuur rondom signalering van huiselijk geweld en eerwraak, is het wenselijk dat de inburgering zo veel mogelijk aansluit op bestaande structuren.
- De aansluiting moet, gezien het grote aantal partijen in het inburgeringsveld, eenvoudig en gemakkelijk te realiseren zijn.

- Inburgering draait primair om taal en dient geen voorportaal van de hulpverlening te worden. Het moet niet zo zijn dat men niet durft deel te nemen aan de inburgering of de partner niet laat deelnemen uit angst dat er een melding wordt gedaan.
- Er moet rekening worden gehouden met de diversiteit binnen de groep inburgeraars. Het kan zijn dat de aansluiting op de hulpverlening per groep verschilt.
- Belangrijk is de aandacht voor de voorwaarden waaronder de aansluiting van de hulpverlening op de inburgering kan worden gerealiseerd. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan deskundigheidsbevordering met betrekking tot de signalering.
- De inburgering bereikt niet alle groepen. Een deel van de inburgeraars moet op eigen kracht inburgeren. Daarbij is niet iedereen verplicht om een cursus te volgen. Woningcorporaties kunnen bijdragen aan een groter bereik van de doelgroep huwelijks- en gezinsmigranten die niet verplicht is in te burgeren.

In het volgende hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre op lokaal niveau op dit moment al een koppeling tussen inburgering en hulpverlening is gerealiseerd. Daarnaast wordt ingegaan op de mogelijkheden die gemeenten, zelforganisaties, aanbieders en hulpverleners zien voor het versterken van deze koppeling.

3 DE ACTUELE SITUATIE IN GEMEENTEN

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat er op dit moment wordt gedaan in gemeenten op het gebied van huiselijk en eengerelateerd geweld enerzijds en inburgering anderzijds. De informatie uit dit hoofdstuk is afkomstig uit de enquête die is gehouden onder 34 gemeenten. Daarnaast wordt geput uit de interviews met zelforganisaties, hulpverlenende instanties, gemeenten en taalaanbieders.

Allereerst wordt in kaart gebracht welke initiatieven er op deze thema's zijn die specifiek zijn gericht op migranten. Daarna is er aandacht voor de verbindingen die er nu zijn tussen de inburgering en huiselijk en eengerelateerd geweld. Tot slot wordt aangegeven welke mogelijkheden de diverse partijen zien om de hulpverlening en de inburgering nauwer met elkaar te verbinden.

3.1 Wat wordt er gedaan vanuit de hulpverlening?

Veruit de meeste gemeenten (74%) die hebben meegewerkt aan het onderzoek hebben beleid op het thema huiselijk geweld.¹ Dit beleid is meestal ondergebracht bij de afdeling zorg en welzijn. De elementen uit de Model-aanpak huiselijk geweld (zie hoofdstuk 2) zijn veelal herkenbaar in het lokale beleid. Gemeenten beogen te komen tot een sluitende ketenaanpak waarin al deze elementen een plaats hebben, waarbij alle relevante partijen betrokken zijn en waarmee alle doelgroepen worden bereikt. In de praktijk is deze sluitende aanpak er echter nog niet overal. Met name het bereiken van specifieke doelgroepen vergt extra aandacht. In de woorden van een van de geïnterviewde beleidsambtenaren:

“We merken dat de [niet-westerse, allochtone] gemeenschap weinig geneigd is hulp te zoeken. Dat komt door sociale controle, beperkte taalbeheersing, onwetendheid, een negatief beeld van de hulpverlening en een gebrek aan vertrouwen in hulp.”

In het onderstaande gaan we achtereenvolgens in op de voor dit onderzoek belangrijkste thema's binnen de hulpverlening, namelijk voorlichting, signalering en doorverwijzing.

¹ De enquête is uitgezet onder beleidsmedewerkers inburgering. Dit is waarschijnlijk van invloed geweest op de vragen over huiselijk geweld. De verwachting is dat meer gemeenten beleid rondom huiselijk geweld hebben dan blijkt uit de gegeven antwoorden. Een eerder onderzoek van Research voor Beleid laat zien dat ongeveer negentig procent van de gemeenten beleid op dit onderwerp heeft (Zweers e.a., 2010).

Voorlichting

Voorlichting is een taak die met name bij de SHG's is neergelegd. Het gaat dan niet alleen om het voorlichten van het algemene publiek, maar ook om preventie bij risicogroepen, zoals niet-westerse migranten. De voorlichting betreft huiselijk geweld in zijn algemeenheid. Daarnaast zijn er bij een aantal van de geïnterviewde steunpunten voorbeelden van voorlichting toegespitst op eengerelateerd geweld, huwelijksdwang of meisjesbesnijdenis. De steunpunten proberen zo veel mogelijk doelgroepen te bereiken. Migrant zelf benaderen zij via zelforganisaties of scholen. Een andere doelgroep bestaat uit professionals, zoals huisartsen en docenten. In sommige gemeenten is voorlichting door het steunpunt ingebed in het beleid en werkt het steunpunt hiertoe bijvoorbeeld op structurele basis samen met zelforganisaties. In andere gemeenten vindt dit soort voorlichting nog op incidentele basis plaats.

Er zijn ook voorbeelden van voorlichting die zich specifiek op de (doelgroep van de) inburgering richt. Zo heeft het steunpunt in een van de onderzochte gemeenten aanbieders van inburgeringstrajecten getraind in het herkennen en aan de orde stellen van meisjesbesnijdenis. Daarbij is een boodschap ontwikkeld die de aanbieders aan inburgeraars kunnen communiceren. Een ander voorbeeld betreft een theatervoorstelling en is uitgewerkt in kader 1.

Kader 1: Samen naar het theater

Een voorbeeld van preventie bij risicogroepen is de voorstelling *Pas op, breekbaar*² die een gemeente heeft laten ontwikkelen. Dit is een interactieve voorstelling die bestaat uit drie scènes waarin verschillende situaties van huiselijk geweld aan bod komen. Het doel van de voorstelling is om door middel van herkenning mensen met elkaar in gesprek te laten gaan over huiselijk geweld, met elkaar eventuele oplossingen te zoeken en het doen van aangifte te bevorderen. De voorstelling wordt opgevoerd in een theatersetting. De sfeer van anonimiteit die daardoor ontstaat en de herkenbaarheid van de scènes maken dat toeschouwers zich laten verleiden tot participatie in het gesprek. Bij de voorstelling zijn professionele hulpverleners aanwezig en achteraf bestaat de mogelijkheid voor toeschouwers om met hen in gesprek te gaan.

Signalering

De signalering van huiselijk en eengerelateerd geweld ligt nu met name bij hulpverleners en de politie. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat gemeenten daarnaast werken aan het compleet maken van het netwerk voor wat 'vroegsignalering' wordt genoemd, het signaleren van huiselijk geweld door professionals van allerlei instellingen die met de doelgroep te maken krijgen, zoals huisartsen, scholen, ziekenhuizen, woningbouwcorporaties en consultatiebureaus. Er is steeds meer aandacht voor training en scholing van werknemers van dergelijke 'vindplaatsen'.

² Ontwikkeld en uitgevoerd door Annelies Ibes en Netteke Trouwborst van I&T coachen, trainen en acteren.

In de praktijk blijkt dat in veel gemeenten de politie veruit de meeste signalen krijgt. Het steunpunt, dat meestal ook de functie van meldpunt heeft, moet nog breder bekend worden gemaakt.

Bij de signalering van huiselijk geweld zijn diverse partijen betrokken (zie tabel 3.1). Niet alleen de politie en de hulpverlening signaleren, maar ook de signalering op 'vindplaatsen' krijgt vorm. Zowel organisaties in de gezondheidszorg als in het onderwijs worden in diverse gemeenten ingezet om problemen met betrekking tot huiselijk geweld te signaleren. Uit de gehouden interviews blijkt dat ook woningcorporaties een rol (kunnen) spelen in de signalering op lokaal niveau. Dit is echter niet opgenomen in de enquête, waardoor niet is getoetst in hoeveel gemeenten dit ook daadwerkelijk gebeurt. De signalering van eengerelateerd geweld gebeurt nog met name door de politie en de hulpverlening.

Ook aanbieders van inburgeringscursussen worden in een klein deel van de gemeenten betrokken bij signalering. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 3.2.

Tabel 3.1 Welke partijen zijn betrokken bij de signalering? (n=34)

	Huiselijk geweld	Eengerelateerd geweld
Politie	28	19
Hulpverlening	28	19
Huisartsen	20	7
Consultatiebureaus	18	5
Ziekenhuizen	18	5
Gemeentelijke uitvoeringsdiensten	16	7
Peuterspeelzalen	13	1
Kinderdagverblijven	13	1
Basisonderwijs	12	3
Zelforganisaties	11	8
Voortgezet onderwijs	9	6
Buitenschoolse opvang	9	1
Roc's	7	7
Aanbieders inburgeringscursussen	4	3
Hbo/wo	3	1

Doorverwijzing

De opvolging van signalen vindt plaats door de hulpverleningsinstelling, waar politie of steunpunt naar doorverwijzen. Het steunpunt kan ook zelf (afhankelijk van de gemeente) ambulante hulp verlenen. Voor complexere casussen, waar meerdere partijen bij betrokken (moeten) zijn, hebben gemeenten structuren voor casusoverleg ontwikkeld. In deze casusoverleggen bespreken partijen een dossier, informeren zij elkaar en zoeken zij samen naar een passende aanpak. Partijen die hier over het algemeen bij betrokken zijn, zijn het steunpunt, de politie, jeugdzorg, maatschappelijk werk en desgewenst de GGZ, verslavingszorg, vrouwenopvang of andere hulpverlenende instellingen. Daarnaast bestaan er in gemeenten overleggen op het gebied van veiligheid

en justitie, bijvoorbeeld in het veiligheidshuis, waarin huiselijk geweld aan de orde kan komen.

De kennis en expertise in gemeenten is beperkt als het gaat om eergerelateerd geweld. Sommige gemeenten kiezen ervoor om bij analyse en doorverwijzing op dit terrein aan te sluiten bij de expertise in een grotere gemeente of bij de expertise van de politie. Die heeft aandachtsfunctionarissen aangesteld die hun kennis en expertise beschikbaar stellen aan hulpverlenende instellingen. In de woorden van een beleidsmedewerker:

“Bij de politie zijn gespecialiseerde mensen. Die roepen we in als eergerelateerd geweld zich voordoet.”

Het vervolg van de aanpak van eergerelateerd geweld (na signalering) op lokaal niveau staat eveneens nog in de kinderschoenen. De tien gemeenten die op dit moment pilotprojecten in het kader van het Programma Eergerelateerd Geweld uitvoeren, willen een aanpak van eergerelateerd geweld ontwikkelen die aansluit bij de bestaande ketenaanpak huiselijk geweld. De projecten zetten in op mentaliteitsverandering bij de doelgroep, signalering door professionals en de opvolging van signalen door politie en hulpverlenende instellingen. De inburgering wordt echter – voor zover bekend – niet actief in deze projecten betrokken, zoals dat in de aanpak van huiselijk geweld evenmin het geval is.

Bij de organisatie van de doorverwijzing zijn in dit onderzoek geen voorbeelden van betrokkenheid van de inburgering aangetroffen.

3.1.1 Initiatieven gericht op migranten

Uit de enquête blijkt dat in ongeveer een kwart van de ondervraagde gemeenten in het beleid apart aandacht bestaat voor migrantengroepen. Dit komt overeen met cijfers uit eerder onderzoek dat specifiek was gericht op de aandacht voor migranten binnen de aanpak huiselijk geweld (Zweers e.a., 2010). Wel wordt er in een aantal beleidsnota's aandacht besteed aan bepaalde vormen van huiselijk geweld die relatief vaak voorkomen onder migrantengroepen. Zo heeft bijna veertig procent van de ondervraagde gemeenten in het beleid aandacht voor het thema eergerelateerd geweld, huwelijksdwang of vrijheidsbeperking.

Uit de gehouden interviews komen twee redenen naar voren waarom migranten niet als doelgroep zijn benoemd. In de eerste plaats komt het voor dat de gemeente uit principe geen apart doelgroepenbeleid voert. Deze gemeenten gaan uit van een algemene aanpak voor alle groepen. De tweede reden is dat de gemeente er nog niet aan toe is aparte doelgroepen in het beleid te onderscheiden:

“Tot nu toe zijn er veel andere onderwerpen en taken opgepakt binnen het [huiselijk geweld-] beleid en is er nog geen ruimte geweest om aandacht te besteden aan het bereik van allochtonen en de interculturalisatie van instellingen.”

Alle aandacht is gegaan naar het opzetten van de keten en het inrichten van een signaleringsstructuur. Zo zijn veel gemeenten op dit moment bezig met het implementeren van de meldcode.³ Het bereik van verschillende doelgroepen heeft nog niet bovenaan de agenda gestaan.

Wat ook mee lijkt te spelen is een gebrek aan informatie. In een aantal gemeenten is niet bekend in welke mate allochtonen slachtoffer zijn van huiselijk geweld en welke problematiek specifiek speelt bij deze doelgroep. De urgentie voor specifiek beleid of specifieke initiatieven op het terrein van huiselijk geweld ontbreekt hierdoor.

Dat migranten geen aparte doelgroep zijn wil overigens niet zeggen dat er niets wordt gedaan voor deze groep. Hieronder worden enkele initiatieven toegelicht.

Voorlichting

Vanuit de steunpunten en migrantenorganisaties worden er initiatieven ondernomen op het gebied van voorlichting. Het gaat dan met name om het organiseren van informatiebijeenkomsten.

Daarnaast zijn er projecten geïnitieerd waarbij zelforganisaties worden betrokken om eengerelateerd geweld bespreekbaar te maken. Een voorbeeld hiervan is het Meerjaren Kaderprogramma Minderheden ‘Aan de goede kant van de eer’, dat door het ministerie van VROM/WWI wordt uitgevoerd binnen het kader van het Programma Eengerelateerd Geweld. Voor dit programma werken de betrokken ministeries samen met een aantal landelijke koepels van vluchtelingen- en migrantenorganisaties. Het zijn deze organisaties die het programma invulling hebben gegeven, in samenwerking met tien gemeenten. Het doel van het kaderprogramma is het ontwikkelen van materiaal en inzichten waarmee een mentaliteitsverandering ten aanzien van eengerelateerd geweld kan worden bevorderd. Ook beoogt het programma contacten tussen zelforganisaties en bij de aanpak van eengerelateerd geweld betrokken instanties te verbeteren en de (zelf)redzaamheid van potentiële risicogroepen te vergroten. Daartoe zoeken de deelnemende gemeenten samenwerking met lokale zelforganisaties van migranten. Een voorbeeld van de activiteiten die gemeenten binnen dit programma ontplooiën, is opgenomen in kader 2.

³ Voor meer informatie over de meldcode, zie hoofdstuk 4 van dit rapport.

Kader 2: Mentaliteitsverandering

Uitgangspunt bij de pilots die een aantal gemeenten in het kader van 'Aan de goede kant van de eer' uitvoert, is het komen tot samenwerking met zelforganisaties. In één gemeente is dit gedaan door personen die binnen zelforganisaties een sleutelpositie innemen te trainen in het bespreekbaar maken van eerge relateerd geweld. Daartoe was het in sommige gevallen nodig om eerst bij de sleutelfiguren zelf een mentaliteitsverandering te realiseren. Het gaat om diepgewortelde opvattingen waarover het spreken taboe is. De pilot moet uitwijzen of het beter lukt om het onderwerp bespreekbaar te maken wanneer dit gebeurt door mensen die binnen de eigen gemeenschap een belangrijke positie innemen.

Signalering en doorverwijzing

In sommige gemeenten is er aandacht voor toegang tot hulpverlening van allochtone groepen. Soms wordt vanuit het integratie- en participatiebeleid van de gemeente aandacht besteed aan bijvoorbeeld de interculturalisatie van instellingen of de toegankelijkheid van voorzieningen. Ook de initiatieven van woningcorporaties en de 'achter de voordeur'-aanpak die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd, zijn hier voorbeelden van.

Uit de gehouden interviews blijkt dat gemeenten projecten hebben ontwikkeld die erop zijn gericht om migranten op een andere manier in contact te brengen met hulpverlening, daar waar nodig. Een voorbeeld is het inzetten van leden van de doelgroep zelf, zoals beschreven in kader 3.

Kader 3: Verkorten van de afstand tot de hulpverlening

Meerdere gemeenten hebben ervaring opgedaan met de inzet van 'wijkcontactvrouwen' of 'bezoekvrouwen'. Dit zijn vrouwen, afkomstig uit een migrantengemeenschap, waar andere vrouwen terecht kunnen met vragen en problemen, voor informatie en advies. Ze organiseren spreekuren of gaan op huisbezoek bij de doelgroep. De hoop is om op deze manier vrouwen uit migrantengroepen, die zelf niet naar hulpverlenende instellingen durven te gaan, toch hulp te kunnen bieden als dat nodig is.

De wijkcontact- of bezoekvrouwen vangen de taalbarrière en cultuurverschillen op, maar verlenen zelf geen hulp. Ze bieden in eerste instantie een luisterend oor. Als hulp nodig blijkt, verwijzen ze door. De wijkcontactvrouwen onderhouden hiertoe een eigen netwerk bij politie en hulpverlening en werken samen met de gemeente.

De wijkcontact- of bezoekvrouwen kunnen de taalbarrière en cultuurverschillen tussen hulpverleners en migranten echter niet helemaal opvangen. Doorverwijzing naar instellingen voor reguliere hulpverlening blijft daarom een aandachtspunt bij de inzet van deze vrouwen en culturele sensitiviteit bij hulpverleners is gewenst.

Eén gemeente heeft slechte ervaringen opgedaan met de selectie van vrouwen voor deze functie. De ervaringen daar laten zien dat het belangrijk is vrouwen te selecteren die vertrouwen genieten binnen de eigen gemeenschap.

Een ander voorbeeld van projecten die proberen migranten en hulpverleners met elkaar in contact te brengen, is het programma Eervol Geweldloos dat wordt uitgevoerd door ACB Kenniscentrum met subsidie van de provincie

Noord-Holland. Hierin wordt onder andere, door het oprichten van regionale platforms van migrantenorganisaties, gewerkt aan het tot stand brengen van een schakel tussen migrantengroepen en hulpverleners.

In de meeste gemeenten is echter nauwelijks sprake van een expliciete koppeling tussen het integratie- en participatiebeleid en het beleid rondom huiselijk geweld.

3.2 Wat wordt er gedaan vanuit de inburgering?

Uit de bovenstaande paragraaf blijkt dat er vanuit hulpverlenende instellingen verschillende initiatieven zijn om migrantengroepen beter te bereiken. Deze acties richten zich echter nauwelijks op de inburgering. In deze paragraaf wordt gekeken in hoeverre in de inburgering aandacht wordt besteed aan de thematiek van huiselijk en eengerelateerd geweld. In de enquête en interviews met aanbieders en gemeenten is een beeld verkregen van de manier waarop er op dit moment aandacht is voor hulpverlening en inburgering. In deze paragraaf worden deze initiatieven besproken.

Uit de enquête en de interviews blijkt dat de aandacht voor de verbinding van inburgering en hulpverlening over het algemeen nog beperkt is. In een enkele gemeente zijn er initiatieven, zoals het houden van voorlichtingsbijeenkomsten tijdens de inburgeringscursus of signalering van problemen.

Voorlichting

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, bevatten de eindtermen voor de inburgering elementen die betrekking hebben op de relatie tussen mannen en vrouwen, het omgaan met geweld en informatie over hulpverlenende instellingen. Uit de interviews met aanbieders blijkt dat de mate waarin er in de praktijk binnen KNS aandacht wordt besteed aan deze problemen niet bij alle groepen hetzelfde is. In sommige groepen wordt er meer aandacht aan besteed dan bij anderen.

Aanbieders merken dat het in gemengde groepen soms lastiger is deze problematiek aan de orde te stellen. Veel vrouwen voelen zich dan geremd om vrijuit over het onderwerp te spreken. Over groepen die geheel uit vrouwen bestaan, vertelt één docent:

“De onderwerpen zijn bespreekbaar te maken, er wordt heel open over gepraat. [...] Binnen de etnische gemeenschappen zelf wordt er ook wel gepraat over dit soort onderwerpen. Met name als kinderen bepaalde keuzes gaan maken die ouders voor dilemma's stellen.”

Ook blijkt dat als er aandacht aan dit onderwerp wordt besteed, dat eerder in de OGO-trajecten (gericht op opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs) gebeurt dan in de op werk gerichte trajecten.

Een enkele aanbieder heeft aanvullende initiatieven ontwikkeld, waarbij er bijvoorbeeld een bezoek wordt gebracht aan het Centrum voor Jeugd en Gezin of waar een hulpverlener in de klas informatie komt geven.

In meerdere gemeenten bestaan instapcursussen voor de inburgering. Deze cursussen zijn gericht op mensen die nog niet klaar zijn voor een regulier inburgeringstraject. Ze bereiden hen daarop voor en richten zich op empowerment om mensen over de drempel te helpen van het volgen van een cursus buitenshuis. De meerwaarde van dit soort cursussen is dat nieuwkomers binnen de geborgenheid van een groep kennis kunnen maken met de Nederlandse omgangsvormen en (hulpverlenende) instellingen. Kader 4 geeft hier meer informatie over.

Kader 4: Wijkgerichte inburgering

In een van de onderzochte gemeenten worden instapcursussen georganiseerd onder de noemer 'wijkgerichte inburgering'. Deze worden verzorgd door een apart team van de organisatie die ook de inburgeringstrajecten verzorgt. Via vindplaatsen zoals scholen en huisartsen, hulpverlenende organisaties en zelforganisaties worden mensen actief gestimuleerd aan deze instapcursussen deel te nemen. In de cursussen wordt ingezet op een mentaliteitsverandering. De trainers gaan aan de slag met de verinnerlijkte normen en waarden van de collectieve cultuur waaruit de deelnemers afkomstig zijn. Ze creëren eerst een vertrouwensband en werken vervolgens aan het internaliseren van de individualistische wijze waarop de Nederlandse samenleving functioneert. Zij doen dit door deze individualistische waarden en normen als verworvenheden aan te prijzen, niet door ze als norm te stellen. Deelnemers worden er zo toe aangezet zelf over hun positie na te denken. Het resultaat is dat de deelnemers een opener en nieuwsgieriger houding ten aanzien van de Nederlandse samenleving aannemen.

Door empowerment denken mensen na over wat hun ambities zijn en zijn ze beter toegerust om voor zichzelf op te komen en hulp te zoeken. Een ander voorbeeld van een empowermenttraining, die vooraf kan gaan aan de inburgering, is opgenomen in kader 5.

Kader 5: Weerbaarheidstrainingen aan vluchtelingen

Het COA organiseert in een deel van de asielzoekerscentra weerbaarheids-trainingen voor asielzoekers. In deze trainingen, die bestaat uit tien lessen van twee uur, komen allerlei onderwerpen aan bod die betrekking hebben op weerbaarheid: juridische aspecten omtrent geweld, fysieke weerbaarheid, houding, confrontatie-technieken, stressreductie, grenzen stellen en daderherkenning. Pas aan het einde van cyclus, wanneer een vertrouwensband is ontstaan tussen de deelnemers en de trainers, wordt gesproken over de meest gevoelige onderwerpen, zoals huiselijk en eergerelateerd geweld. In de trainingen wordt voorlichting gecombineerd met discussie. Er zijn groepen voor mannen en vrouwen apart. Bij de vrouwen ligt het accent op het weerbaar maken, mannen wordt in de training meer een spiegel voorgehouden. Wanneer deelnemers (naar aanleiding van de training) aangeven dat te willen, dan kunnen ze door de trainers doorverwezen worden naar hulpverlening. De trainers helpen dan ook, indien gewenst en nodig, het contact tot stand te brengen.

Inmiddels heeft het COA in samenwerking met Movisie, Pharos en de doelgroep een dvd ontwikkeld die in de toekomst gebruikt kan worden bij de trainingen. De dvd bevat scènes waarin situaties van geweld gedeeltelijk worden gespeeld. Het betreft daarbij naast huiselijk en eergerelateerd geweld ook seksuele intimidatie, gedwongen prostitutie en discriminatie van homoseksuelen. Waar de scène stopt, kan vervolgens met de deelnemers gediscussieerd worden over het geweld, andere manieren om met het thema om te gaan en mogelijke oplossingen.

Signalering en doorverwijzing

Een tweede mogelijke rol van de inburgering is signalering van eventuele problemen en doorverwijzing naar hulp. Signalering gebeurt al door aanbieders, maar dit is niet ingebed in de organisatie. Bij incidentele signalen wordt doorverwezen, maar er is vaak geen afspraak over naar welke instantie en wat de rol van de docent precies is. Een docent vertelt:

“Het signaleren door docenten gebeurt al. We bellen met instanties of verwijzen door. We proberen een oplossing te vinden. Nu doen we dit uit onszelf, maar het is nuttig dit te structureren.”

De signalering vindt daarnaast met name plaats in het kader van verzuim. Wanneer een cursist herhaaldelijk afwezig is, neemt de aanbieder daar in de regel actie op en volgt een gesprek (soms gezamenlijk met de gemeente). Als er structurele problemen zijn die het volgen van de cursus in de weg staan, kan de aanbieder doorverwijzen naar de gemeente. De gemeente is immers verantwoordelijk voor de handhaving.

Bij sommige aanbieders en gemeenten is er bij de intake al aandacht voor problemen die de inburgering kunnen belemmeren. Het gaat bijvoorbeeld om gezondheidsproblemen of problemen met kinderopvang. Problemen van huiselijk geweld komen hier echter niet zo snel ter sprake, aangezien dit problemen zijn waar mensen niet snel met vreemden over praten. Een deelnemer aan een van de focusgroepen formuleerde het als volgt:

“Het is wel heel ideaal voorgesteld dat je bij een intake huiselijk geweld zou kunnen herkennen. Je zult hooguit denken: ‘er is iets aan de hand’.”

Wat soms wel naar voren komt is dat vrouwen niet mogen deelnemen van hun partner of bijvoorbeeld geen baan mogen accepteren. Dit laatste zou met name voorkomen bij vrouwen die uitkeringsgerechtigd zijn en een gecombineerd traject volgen. In de meeste gemeenten is er, net als bij de aanbieders, geen duidelijke structuur om deze signalen op te pakken en af te handelen. In een enkele gemeente is er binnen de gemeente iemand aangesteld als aanspreekpunt voor dit soort gevallen.

3.3 Verdere mogelijkheden koppeling inburgering-hulpverlening

Zoals aangegeven, zijn er tot dusverre slechts in beperkte mate ideeën ontwikkeld om de inburgering nauwer te betrekken bij de hulpverlening in het kader van huiselijk en eergerelateerd geweld. In deze laatste paragraaf wordt besproken welke mogelijkheden respondenten zien om deze koppeling te versterken. Voordat deze mogelijkheden worden beschreven (paragraaf 3.3.2), geeft paragraaf 3.3.1 echter eerst een beeld van de beperkingen die er bestaan voor een koppeling tussen de inburgering en hulpverlening. Als derde komen in dit hoofdstuk de randvoorwaarden aan bod die gelden voor het nader invullen van de geconstateerde mogelijkheden voor een koppeling.

3.3.1 Beperkingen voor nauwere koppeling inburgering-hulpverlening

De eerste beperking voor het aantrekken van de banden tussen de inburgering en hulpverlening wordt gevormd door het doel van de inburgeringscursus. Deze is gericht op het toerusten van nieuwkomers op participatie in de Nederlandse samenleving. Het draait om onderwijs, niet om hulpverlening. Algemene kennis, waar alle deelnemers baat bij hebben, krijgt bovendien prioriteit boven specifieke kennis, waar slechts een minderheid behoefte aan heeft.

Een andere belemmering vormt de deskundigheid die vereist is om met dit thema om te gaan:

“Je moet ervaren zijn om een discussie over dit thema te begeleiden. Er komen heftige dingen los, daar moet iemand bij zijn die daarop kan inspringen.”

Docenten beschikken vaak niet over gedetailleerde expertise op het gebied van deze geweldsvormen en beschikbare hulpverlening. Deze kennis is wel nodig om vragen van cursisten direct te kunnen beantwoorden.

Het gebrek aan aansluiting van de inburgeringsaanbieders op de lokale hulpverleningsketen is een andere beperking. Doordat gemeenten de inburgeringsaanbieders niet als ‘vindplaats’ hebben benoemd, weten

aanbieders vaak niet waar ze terecht kunnen met een signaal van huiselijk of eengerelateerd geweld. Een zekere afstand tot hulpverlening wordt soms ook bewust bewaakt:

“Inburgering moet inburgering blijven. Inburgeraars moeten niet denken dat het een voorportaal is voor hulpverlening.”

Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat er een groep vrouwen is die niet bereikt wordt. Mogelijk is dit juist de groep die in het kader van huiselijk en eengerelateerd geweld het meest risicovol is. In de eerste plaats gaat het om vrouwen die wel worden opgeroepen voor de inburgering, maar die niet komen opdagen. Overigens is niet bekend of dit een grote groep is. Het vermoeden bestaat dat deze vrouwen worden thuisgehouden door hun mannen en dat eventuele boetes door deze mannen op de koop toe worden genomen. Ten tweede bestaat er een groep vrouwen die geheel onbekend is bij Nederlandse instanties. Het gaat dan met name om vrouwen die, nadat zij tot Nederland zijn toegelaten, zich niet laten inschrijven in het GBA of zich weer laten uitschrijven. Gemeenten weten niet dat deze vrouwen bestaan en roepen hen niet op voor een inburgeringscursus. Tegelijkertijd zijn dit waarschijnlijk vrouwen over wie het in het kader van huiselijk en eengerelateerd geweld gerechtvaardigd is zorgen te hebben. Tot slot is er een groep vrouwen die al lang in Nederland woont, genaturaliseerd is, maar toch geïsoleerd leeft en de taal nauwelijks spreekt. Deze groep is groot, moeilijk toegankelijk en niet verplicht om in te burgeren.

Woningcorporaties en zelforganisaties kunnen mogelijk een rol spelen in het bereiken van deze vrouwen. Medewerkers van woningcorporaties, die bij mensen thuis komen, en zelforganisaties, die een belangrijke functie binnen een gemeenschap hebben, kunnen problematische of geïsoleerde situaties signaleren. Via laagdrempelige sociale activiteiten en de ‘achter de voordeur’-aanpak kunnen zij vrouwen bereiken waarvan de gemeente niet weet dat ze bestaan.

3.3.2 Mogelijkheden voor een nauwere koppeling inburgering-hulpverlening

Het algemene beeld op basis van dit onderzoek is dat er mogelijkheden zijn om extra te investeren in de koppeling tussen inburgering en hulpverlening. Het gaat dan om een betere signalering van huiselijk en eengerelateerd geweld door de aanbieders van inburgeringscursussen, een betere doorverwijzing naar hulpverlening en het geven van voorlichting over huiselijk geweld in of vanuit de inburgeringscursussen. Het draagvlak voor deze mogelijkheden verschilt echter tussen de in dit onderzoek betrokken partijen. Zelforganisaties en hulpverlenende instanties zijn het meest positief over de mogelijkheden om hulpverlening en inburgering op elkaar aan te laten sluiten. Beide partijen zien in de praktijk de problemen van het bereiken van allochtone doelgroepen en de beperkte mate waarin de hulpverlening is toegespitst op de behoefte van deze groepen. Het draagvlak onder gemeenten en aanbieders is minder groot. Van de ondervraagde gemeenten

zien de meeste niet direct mogelijkheden voor een (nauwere) koppeling (24 van de 34 gemeenten). De gemeenten waar het verdiepend onderzoek heeft plaatsgevonden, zien vaker mogelijkheden voor een nauwere koppeling. Zij vinden echter dat voorlichting aanvullend op de inburgering zou moeten plaatsvinden (op vrijwillige basis) en niet als (verplicht) onderdeel van het lesprogramma. De aanbieders zijn het meest kritisch over de rol van inburgering in de hulpverlening. Zij vinden dat de rol van de inburgering primair moet liggen bij onderwijs en niet bij hulpverlening. Door de aanbestedingen is er daarnaast sprake van concurrentie, die volgens hen weinig ruimte laat voor extra inspanningen vanuit de aanbieder.

Keuze aan gemeenten

In het algemeen blijkt uit de focusgroepen dat als besloten wordt in te zetten op een nauwere koppeling tussen de inburgering en hulpverlening, dit op beperkte schaal moet worden gedaan en dat de keuze hiervoor op lokaal niveau ligt. Het opleggen van de verbinding vanuit de rijksoverheid, bijvoorbeeld door het aanpassen van de eindtermen voor de inburgering, wordt niet als zinvol gezien. In de focusgroepen is hierover onder andere het volgende gezegd:

“Het doel van de inburgering is het examen halen. Van aanbieders kan niet verwacht worden dat zij aandacht besteden aan onderwerpen die niet bijdragen aan dat doel.”

“Een gemeente kan er zelf voor kiezen aanbieders op iets anders dan het slagen van het inburgeringsexamen (alleen) af te rekenen, bijvoorbeeld op de mate van participatie in de Nederlandse samenleving. In dat kader kan wel aandacht worden afgedwongen voor huiselijk en eengerelateerd geweld, omdat dit participatie belemmert.”

“Het onderwerp is te complex om zo maar ter sprake te brengen.”

Daarnaast is er door respondenten op gewezen dat het programma van de inburgering al erg vol is. Bovendien bieden de eindtermen zoals ze nu zijn al de mogelijkheid aandacht aan deze problematiek te besteden. Het is beter gemeenten te wijzen op de mogelijkheden die er zijn om een koppeling te leggen tussen inburgering en hulpverlening. In het onderstaande wordt voor de verschillende stappen in de ketenaanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld aangegeven welke mogelijkheden respondenten zien voor een nauwere koppeling.

Voorlichting

Zoals hierboven beschreven, is het uitgangspunt voor te benoemen mogelijkheden dat het gaat om aparte voorlichting die kan worden gegeven binnen de inburgering, maar die geen deel uitmaakt van het vaste programma. Het opnemen van een bezoek aan een hulpverlenende instelling in het portfolio van de inburgeraar ziet bijna niemand als een optie. Het gaat volgens

respondenten om privéproblemen en een relatief kleine groep die hiermee te maken krijgt. Het is volgens respondenten niet nodig om iedereen hierover op deze manier de informeren. Het is wel nodig om mensen op de hoogte te stellen van de mogelijkheden voor hulpverlening en de wijze waarop de hulpverlening in Nederland werkt.

Omdat docenten de expertise missen om dit onderwerp goed te kunnen behandelen, geven respondenten aan dat het wenselijk is de voorlichting niet door de inburgeringsdocent te laten geven, maar door een hulpverlener zelf, eventueel samen met een politieagent. Ook vanuit zelforganisaties zou voorlichting kunnen worden gegeven.

Het is belangrijk dat er begrip is voor culturele verschillen, zonder huiselijk en eengerelateerd geweld als een 'allochtoon probleem' te bestempelen. Diverse respondenten wijzen op het risico van stigmatisering. De voorlichting 'landt' alleen wanneer hierbij het referentiekader van de cursisten als uitgangspunt wordt genomen. Bij niet-westerse allochtonen gaat het dan met name om de collectieve cultuur, die ertoe leidt dat mensen problemen en hulpverlening vanuit een ander perspectief bezien.

Gemeenten kunnen voortrajecten vormgeven in samenwerking met hulpverlenende instellingen en migrantenorganisaties. Zij kunnen gebruikmaken van de subsidierelaties die zij met hulpverlenende instellingen hebben om te stimuleren dat zij hun voorlichtingsactiviteiten (ook) toespitsen op de inburgering.

Signalering

Wanneer het gaat over het signaleren door de inburgering kunnen twee meningen worden onderscheiden. Enerzijds wijzen respondenten erop dat docenten beter moeten worden toegerust om te signaleren door hun kennis over signalen van huiselijk en eengerelateerd geweld te verbeteren. Welke signalen zijn er als het gaat om huiselijk en eengerelateerd geweld en hoe ga je om met deze signalen? Anderzijds zijn er respondenten die vinden dat er juist niet actief moet worden ingezet op meer signalering door docenten, maar dat er wel duidelijkheid moet bestaan over de te ondernemen acties wanneer een docent iets signaleert.

Wanneer niet actief op signalering door docenten wordt ingezet, is het overigens wel denkbaar dat trajectbegeleiders hier een actievere rol krijgen: *“De trajectbegeleider heeft de grootste vertrouwensband met de cursist en zou huiselijk geweld het best kunnen herkennen. Bij een vermoeden van problemen zal een docent van een bepaalde cursus naar de trajectbegeleider toe gaan. De trajectbegeleider kan dan doorverwijzen naar hulpverlening.”*

Een argument dat ervoor pleit dat eerst wordt ingezet op het goed oppakken van de signalen die er zijn (in plaats van het inzetten op meer signaleren), is dat er problemen voorzien worden met de opvolging van signalen:

“We voorzien dat we veel te weinig hulpverlening hebben. Je kunt wel roepen dat professionals zich met signalen moeten melden bij een meldpunt, maar dan moet er ook voldoende hulpverlening beschikbaar zijn.”

Gemeenten achten de intake voor de inburgering zelf niet geschikt voor het signaleren van huiselijk en eengerelateerd geweld, om de reeds eerder in dit hoofdstuk genoemde redenen. Wel is het mogelijk de handhavingstaak van gemeenten te gebruiken voor het signaleren. Het gaat er dan met name om consequent na te gaan waarom cursisten verzuimen of in het geheel na de intake niet meer op komen dagen, of waarom mensen geen gehoor geven aan een oproep om deel te nemen aan het inburgeringstraject.

Doorverwijzing

Met betrekking tot doorverwijzing blijkt dat aanbieders op dit moment veelal niet weten waar zij een signaal kunnen neerleggen. Respondenten geven aan dat het daarom goed is om de bestaande hulpverleningsketen bekend te maken bij de aanbieders, zodat zij bijvoorbeeld direct kunnen doorverwijzen naar het Steunpunt. Respondenten wijzen in dit kader op de Wet meldcode, die faciliteert dat instellingen aansluiten op de bestaande hulpverleningsketen door gebruik van een protocol en het aanstellen van aandachtsfunctionarissen. Eén respondent zegt hierover:

“Je kunt de meldcode zien als iets wat faciliteert. Professionals hebben een vermoeden, maar weten niet wat ze moeten doen. Al zou je maar bij zo’n organisatie een map neerleggen waar in staat welke instanties er zijn voor hulpverlening in dit soort gevallen, dan zou dat het al veel makkelijker maken om op signalen te handelen.”

Andere opties met betrekking tot de doorverwijzing, die in de interviews zijn genoemd, zijn:

- Intern (bij de aanbieders) een vertrouwenspersoon aanstellen waar docenten signalen kunnen melden en eventueel ook cursisten hun verhaal kwijt kunnen. Deze vertrouwenspersoon zoekt vervolgens de juiste route en verzorgt (en begeleidt eventueel) de doorverwijzing.
- Signalen direct laten neerleggen bij de gemeente. Daar waar cursisten een casemanager bij de gemeente hebben, is het mogelijk om signalen direct door te verwijzen naar deze casemanager. Die zoekt vervolgens naar de juiste wijze van opvolging.
- Als gemeente aanbieders en hulpverlenende instellingen met elkaar in contact brengen en ervoor zorgen dat elke aanbieder een vaste contactpersoon bij een hulpverlenende instelling heeft. De gemeente faciliteert dan dat signalen direct worden doorgegeven aan de hulpverlenende instelling en deskundige opvolging krijgen.
- Hulpverleners spreekuren laten houden bij aanbieders. Op die manier raken inburgeraars vertrouwd met de hulpverlening en kunnen zij daarmee direct in contact treden.

3.3.3 Randvoorwaarden

Bij het verder invullen van een rol voor de inburgering bij voorlichting, signalering en doorverwijzing, dient rekening gehouden te worden met randvoorwaarden die zowel de inhoud als de vorm van deze stappen betreffen, alsook de organisatie en benodigde middelen.

Voor de voorlichting gelden de volgende randvoorwaarden:

- Het programma voor de voorlichting moet worden opgezet in samenwerking met zelforganisaties en hulpverlenende instanties. Op deze manier kan er rekening worden gehouden met gevoeligheden onder migrantengroepen ten aanzien van het thema. Om deze gevoeligheden te ondervangen, is het bijvoorbeeld ook goed om huiselijk en eengerelateerd geweld onder een andere noemer bespreekbaar te maken.
- Het geven van mondelinge informatie heeft de voorkeur boven schriftelijke informatie. Schriftelijke informatie zou door deze doelgroep minder worden gelezen. Bovendien kan het een risico met zich meebrengen wanneer iemand foldermateriaal meekrijgt, terwijl er thuis sprake is van geweld. Een aanvulling op KNS zou mondelinge informatie kunnen zijn, die zich specifiek richt op de lokale situatie.
- Wanneer er meer moet worden besproken dan alleen praktische zaken, dan is het beter om gebruik te maken van gescheiden groepen. Vrouwen voelen zich geremd om over bepaalde thema's te praten in het bijzijn van mannen. Daarnaast kan het zinvol zijn er bij de samenstelling op te letten dat de cursisten niet allemaal dezelfde etnische achtergrond hebben. Dit heeft te maken met de sociale controle, die binnen etnische groepen groot kan zijn en vrije participatie in dit soort lessen kan belemmeren.
- Vanuit aanbieders is een belangrijke voorwaarde dat er tijd en budget wordt vrijgemaakt om extra aandacht te besteden aan deze thema's. Zoals aangegeven hebben zij weinig middelen om meer te doen dan nu al in de inburgering is opgenomen.
- Ook inhoudelijk gelden randvoorwaarden. Het is belangrijk in de voorlichting begrip te hebben voor culturele verschillen en de nadruk niet op het normatieve te leggen, maar dilemma's te laten zien en discussie op gang te brengen.
- Het is belangrijk met de voorlichting zowel mannen als vrouwen te bereiken. Dat wil zeggen dat het thema in alle trajecten aan de orde moet komen, zowel trajecten gericht op werk als OGO-trajecten.

Aspecten waarbij met signalering rekening moet worden gehouden, zijn:

- Bij voorkeur blijft de belangrijkste taak van de docent het geven van onderwijs. Hij/zij is geen hulpverlener en moet dit ook niet zijn. Het aangaan van een gesprek met een cursist over een signaal is een grens die volgens de meeste respondenten niet moet worden overschreden. Wanneer een docent een probleem signaleert, moet hij/zij dat signaal zo snel mogelijk ergens anders kunnen neerleggen.
- Wanneer van docenten wordt verwacht dat zij signaleren, is het nodig hen daarin te trainen. Docenten geven zelf aan dat ze dit nu met name op

basis van ervaring doen en dat ervaring ook een belangrijk aspect is van signalering. Aanvullend is echter training nodig. Dit geldt ook met name voor het herkennen van signalen van eengerelateerd geweld.

- Trajectbegeleiders, casemanagers, aandachtsfunctionarissen of hulpverleners zijn beter in staat om te signaleren en het is dan ook beter om de signaleringsstructuur zo in te richten dat deze taak (primair) bij hen komt te liggen.
- Huiselijk en eengerelateerd geweld kunnen oorzaken zijn van verzuim of het geen gehoor geven aan een oproep voor inburgering. Het is belangrijk dat gemeenten in het kader van de handhaving in dit soort situaties nagaan wat de oorzaak van het verzuim of geen gehoor geven is. Hulpverleners en woningcorporaties kunnen hen daarbij assisteren.

Tot slot gelden voor doorverwijzing de volgende randvoorwaarden:

- Hulpverleners zijn zelf het beste in staat te beoordelen welke hulp iemand nodig heeft. Doorverwijzing vanuit de inburgering dient dan ook te gebeuren naar een instantie die de hulpvraag kan beoordelen en een goede kennis van de lokale sociale kaart heeft.
- Hulpverlening aan deze doelgroep vergt van de hulpverlenende instellingen dat zij cultuursensitief zijn en bereid zijn outreachend te werken. De inburgeringsaanbieder of gemeente kan dan met een gerust hart doorverwijzen.
- Tot slot vergt doorverwijzing dat de benodigde hulpverlening beschikbaar is, zowel qua tijd als qua benodigde expertise. Gemeenten dienen hier, als ketenregisseur, op te sturen.

3.4 Concluderend

Dit hoofdstuk laat zien dat de koppeling tussen inburgering en hulpverlening in gemeenten nog slechts beperkt invulling krijgt. Gemeenten zien niet-westerse migranten weliswaar (hoewel niet vastgelegd in beleid) steeds meer als aparte doelgroep in het kader van de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld, maar leggen nog nauwelijks de koppeling met inburgering voor het bereiken van deze doelgroep. Evenmin sturen gemeenten de aanbieders op het geven van voorlichting over huiselijk en eengerelateerd geweld en beschikbare hulpverlening tijdens de inburgeringscursussen.

De oorzaak hiervan ligt in het feit dat het besteden van aandacht aan deze thema's in de inburgering niet verplicht is. Daarnaast speelt het een rol dat het beleid op het gebied van huiselijk geweld en het beleid op het gebied van inburgering in gemeenten veelal strikt gescheiden zijn.

Toch zijn er mogelijkheden om een koppeling tussen inburgering en hulpverlening te leggen. Dat blijkt uit de voorbeelden die in dit hoofdstuk zijn gegeven uit de praktijk, waarin dat reeds gebeurt. Het blijkt ook uit de opvattingen van de belangrijkste betrokken partijen: gemeenten, aanbieders,

zelforganisaties en de hulpverlening. Het draagvlak voor (versterking van) de koppeling verschilt weliswaar, maar er zijn mogelijkheden op zowel het gebied van voorlichting als signalering en doorverwijzing. Bovendien bestaat er reeds een hulpverleningsstructuur waar signalen van problemen verder in kunnen worden opgepakt. Let wel, het gaat hier vooral om huiselijk geweld. De aanpak van eengerelateerd geweld is nog minder ver ontwikkeld, hoewel hier op dit moment hard aan wordt gewerkt.

Wat betreft de voorlichting liggen de mogelijkheden voor een nauwere koppeling in het bieden van informatie buiten het strikte kader van het inburgeringsprogramma door middel van samenwerking met hulpverlenende instellingen en zelforganisaties. De mogelijkheden voor signalering en opvolging liggen met name in het beter benutten van de bestaande hulpverleningsstructuren. Voor beide geldt dat gemeenten een rol hebben in het sturen op deze koppeling. Het volgende hoofdstuk gaat concreet in op de mogelijkheden voor een nauwere koppeling en besteedt daarbij tevens aandacht aan deze gemeentelijke regierol.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Van huiselijk en eengerelateerd geweld kan een belemmerende werking op de integratie van (nieuwe) huwelijks- en gezinsmigranten uitgaan. Deze doelgroep blijkt echter met bestaande hulpverlening voor deze problematiek moeilijk bereikt te worden. Noodzakelijke hulp komt daardoor vaak te laat. De inburgering vormt een (voor nieuwkomers) verplicht contactmoment van huwelijks- en gezinsmigranten met Nederlandse instanties. Het uitgangspunt voor dit onderzoek is geweest in kaart te brengen of en onder welke voorwaarden dit contact (beter) kan worden benut om bovengenoemde belemmeringen van de integratie tegen te gaan. De onderstaande paragrafen bevatten een antwoord op de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen.

4.1 Aard en omvang van de problematiek

In dit onderzoek is allereerst nagegaan in hoeverre huiselijk geweld en eengerelateerd geweld vóórkomen onder de groep niet-westerse migranten. Er is daarbij niet alleen gekeken naar vormen van fysiek geweld, maar ook naar onderdrukking, vrijheidsbeperking en huwelijksdwang.

Uit de literatuur is weinig bekend over het voorkomen van huiselijk geweld onder niet-westerse allochtonen. Het laatste grotere onderzoek onder allochtonen is uit 2002. Hierin geeft ongeveer een kwart van de ondervraagden aan te maken te hebben gehad met huiselijk geweld. De veronderstelling is echter dat er in dit onderzoek sprake is geweest van onderrapportage.

Er zijn evenmin goede schattingen van de mate waarin eengerelateerd geweld voorkomt in Nederland. Uit analyses van het Landelijk Expertisecentrum Eengerelateerd Geweld blijkt wel dat er in 2006, 2007, 2008 en 2009 respectievelijk 422, 493, 553 en 443 zaken zijn behandeld waarbij het vermoeden bestond dat er sprake was van eengerelateerd geweld. Uit de literatuur en de gehouden interviews blijkt verder dat het lastig is om deze vorm van geweld vast te stellen, omdat het niet duidelijk is hoe eer als motief moet worden gedefinieerd en omdat het motief van geweld vaak moeilijk te achterhalen is. Het is waarschijnlijk dat veel gevallen van eengerelateerd geweld worden aangemerkt als huiselijk geweld.

Met betrekking tot huwelijksdwang geldt dat er geen goede cijfers beschikbaar zijn op grotere schaal. Door verschillende definities en een gebrek aan eenduidige registratie van huwelijksdwang is het niet goed mogelijk een helder beeld te geven van het voorkomen van deze problematiek. Uit een inventarisatie onder Steunpunten Huiselijk Geweld blijkt wel dat zij te maken krijgen met deze problematiek, maar de mate waarin is niet bekend.

Alhoewel precieze cijfers niet beschikbaar zijn, is er wel een aantal factoren die niet-westerse migranten een risicogroep maken wanneer het gaat om huiselijk en eengerelateerd geweld. Spanning, stress en onzekerheid vergroten de kans op geweld en dit zijn factoren die bij migranten, met bij name vluchtelingen, veel voorkomen. Daarnaast zorgen bepaalde opvattingen en kenmerken van migrantengroepen ervoor dat ze kwetsbaar zijn en minder snel geneigd zijn hulp te zoeken. Een deel van de migranten bevindt zich in een sociaal isolement, spreekt beperkt Nederlands of is onvoldoende op de hoogte van de hulpverleningsstructuur en in Nederland. Mede hierdoor is het bereik van de hulpverlening onder deze doelgroep beperkt.

4.2 Aandacht voor migrantengroepen vanuit de hulpverlening

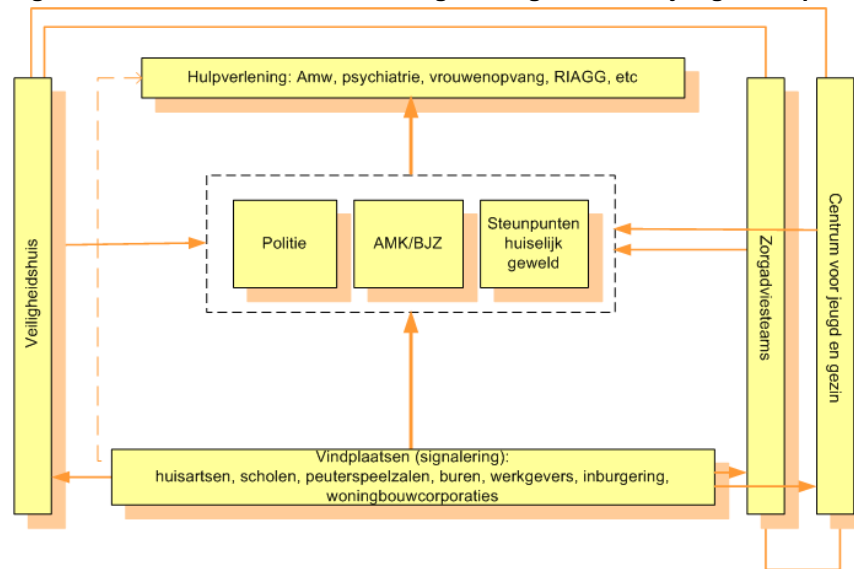
Het onderzoek heeft laten zien dat voor huiselijk en eengerelateerd geweld op lokaal niveau en onder regie van gemeenten gewerkt wordt aan een ketenaanpak. Deels is die aanpak ook gereed. De onderstaande figuur bevat een weergave van deze keten, conform de Modelaanpak huiselijk geweld.

Figuur 4.1 Lokale ketenaanpak huiselijk en eengerelateerd geweld



Voor de stappen 3 tot en met 7 van deze keten (van signalering tot en met nazorg) bestaat op lokaal niveau een structuur waarin de relevante partijen elk een plaats hebben. Deze structuur is weergegeven in figuur 4.2. In deze figuur is te zien op welke manier signalen van huiselijk geweld bij de politie, AMK of de steunpunten terecht komen en naar wie ze worden doorverwezen. Signalen kunnen op twee manieren worden gemeld. De 'vindplaatsorganisaties' kunnen signalen rechtstreeks melden aan de genoemde partijen of via de casus-overleggen waaraan ze deelnemen, zoals de zorgadviesteam, het veiligheidshuis of het casusoverleg van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Figuur 4.2 Lokale structuur voor signalering, doorverwijzing en hulpverlening



In de betrokken gemeenten is nagegaan in hoeverre op dit moment in bovenstaande ketenaanpak en lokale structuur aandacht wordt besteed aan allochtone doelgroepen. Uit de gehouden interviews blijkt dat er een mismatch is als het gaat om vraag aan aanbod van de hulp bij problemen van huiselijk geweld. Migranten en hulpverlenende instanties weten elkaar niet altijd goed te vinden. Het onvoldoende bereik komt deels doordat migranten de weg naar de hulpverlening niet goed kennen, maar ook doordat er weinig outreachend wordt gewerkt door de hulpverlenende instanties. Zij zouden bijvoorbeeld beter kunnen samenwerken met de vindplaatsen. Daarnaast geven geïnterviewde partijen aan dat de kennis van hulpverleners over migratiegerelateerde problemen of culturele verschillen soms tekortschiet om deze doelgroep goed te kunnen bedienen.

In een aantal van de ondervraagde gemeenten worden er door de gemeenten en/of de hulpverlening specifieke activiteiten ontplooid om de doelgroep beter te bereiken. Ongeveer een kwart van de ondervraagde gemeenten besteedt in het beleid rondom huiselijk geweld apart aandacht aan migrantengroepen. Ongeveer veertig procent van de ondervraagde gemeenten heeft in het beleid aandacht voor het thema eergegerelateerd geweld, huwelijksdwang of vrijheidsbeperking. In sommige gemeenten probeert men verder de toegang tot hulpverlening van allochtone groepen te verbeteren. Soms wordt vanuit het integratie- en participatiebeleid van de gemeente gewerkt aan bijvoorbeeld de interculturalisatie van instellingen of de toegankelijkheid van voorzieningen. In de meeste geïnterviewde gemeenten is echter nauwelijks sprake van een expliciete koppeling tussen het integratie- en participatiebeleid en het beleid rondom huiselijk geweld. Tot slot nemen verschillende gemeenten deel aan projecten waarbij zelforganisaties worden betrokken om eergegerelateerd geweld bespreekbaar te maken.

Bij de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) bestaat het besef dat er extra inspanningen dienen te worden gepleegd om de doelgroep te bereiken. Een concrete aanpak hiertoe is echter lang nog niet overal goed uitgewerkt. Wel worden vanuit de steunpunten en migrantenorganisaties soms initiatieven genomen op het gebied van voorlichting aan de doelgroep over huiselijk of eengerelateerd geweld. Deze voorlichting wordt gegeven aan professionals die met de doelgroep werken of aan de doelgroep zelf. Van een uitgewerkte visie op migranten als doelgroep is echter tot op heden geen sprake.

4.3 Huidige betrokkenheid inburgering bij aanpak problematiek

Om het beeld van de relaties tussen inburgering en hulpverlening compleet te maken, is ook gekeken wat er vanuit de inburgering wordt gedaan op de thema's huiselijk en eengerelateerd geweld. Er zijn binnen de inburgering verschillende momenten waarop er aandacht is voor problemen rondom huiselijk en eengerelateerd geweld.

Allereerst is er een aantal gemeenten en aanbieders die in de intake vragen of er persoonlijke problemen zijn. Tegelijkertijd geven deze partijen aan dat problemen met betrekking tot geweld hier niet snel worden besproken. De redenen daarvoor liggen met name in het ontbreken van tijd en van de voor het bespreken van dit soort problemen benodigde vertrouwensband met de inburgeraar.

Daarnaast is er in het huidige inburgeringsprogramma, in de eindtermen KNS, aandacht voor de omgang tussen mannen en vrouwen, de wet- en regelgeving rondom geweld en de plaats waar signalen van geweld kunnen worden gemeld. Hoe uitgebreid deze thema's aan de orde komen, verschilt echter per aanbieder en per groep. In gemengde groepen zijn deze thema's vaak moeilijker bespreekbaar en komen ze daardoor minder uitgebreid aan bod. Wanneer docenten in de lessen problemen van huiselijk geweld signaleren, weten ze bovendien niet goed waar ze met deze signalen terecht kunnen.

In het praktijkgedeelte van de inburgering wordt geen aandacht aan huiselijk en eengerelateerd geweld besteed. De portfolio-opdrachten zijn voor de behandeling van deze thema's volgens respondenten ook geen geschikt middel, omdat het over privéproblemen gaat waar bovendien slechts een kleine groep mee te maken krijgt.

Tot slot is er aandacht voor problematiek bij de handhaving van de deelname aan de cursus. Wanneer iemand herhaaldelijk niet verschijnt, wordt hij/zij opgeroepen door de gemeente voor een gesprek, vaak in aanwezigheid van de aanbieder. Ook hier wordt gekeken naar mogelijke oorzaken van de afwezigheid die liggen in de privésfeer.

Het bovenstaande laat zien dat het algemene kader van de inburgering nauwelijks wordt benut voor de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld. Daarnaast is er ook weinig sprake van specifieke activiteiten met betrekking tot deze thema's binnen de inburgering. Een enkele aanbieder laat aanvullend voorlichting over huiselijk geweld geven, bijvoorbeeld door het steunpunt. Dit voorbeeld vormt echter de uitzondering op de regel dat voorlichting, signalering en doorverwijzing in het kader van huiselijk en eengerelateerd geweld tot op heden nauwelijks aandacht krijgt binnen de inburgering.

Buiten de strikte structuur van inburgeringstrajecten zijn woningcorporaties een interessante partij in het kader van de aansluiting tussen inburgering en hulpverlening. Zij zijn steeds meer betrokken bij het naar sociale activiteiten en hulpverlening toe leiden van mensen die zich in een sociaal isolement bevinden of bij wie problemen zijn geconstateerd. In dit kader komt het ook voor dat zij toe leiden naar de inburgering of bijdragen aan de realisatie van instapcursussen. Door woningbouwcorporaties aan de voorkant van het inburgeringsproces op deze manier te betrekken bij het bereiken van de doelgroep, ontstaat de mogelijkheid om problemen van huiselijk en eengerelateerd geweld bij deze doelgroep te signaleren en aan te pakken.

4.4 Aanbevelingen

De aanbevelingen voor het realiseren van een betere koppeling tussen de inburgering en hulpverlening zijn geschreven vanuit het perspectief van de bestaande aanpak huiselijk en eengerelateerd geweld. Dit heeft twee voordelen:

- er wordt optimaal gebruikgemaakt van de reeds bestaande structuren en deskundigheid voor de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld en aangesloten bij de verdere ontwikkeling daarvan;
- de inburgering wordt geen hulpverlening, maar kan zich blijven toeleggen op zijn primaire taak, namelijk het toerusten van nieuwkomers op hun participatie in de Nederlandse samenleving.

De groep huwelijks- en gezinsmigranten, waar dit onderzoek zich op richt, behoort voor een groot deel tot de groep niet-westerse migranten. Deze groep wordt door de betrokken partijen in de ketenaanpak, die hierboven is weergegeven, steeds meer als aparte doelgroep gezien. De reden hiervoor is dat ze met de reguliere hulpverlening onvoldoende blijkt te worden bereikt. Vanuit de hulpverlening bekeken, kan de rol van de inburgering daarom met name liggen in het beter bereiken van deze doelgroep. Dat dient ook het doel van het kabinet, namelijk om nieuwkomers bij wie dat op dit moment onvoldoende het geval is (voornamelijk deze groep) beter met hulp te bereiken en in te kunnen grijpen bij vrijheidsbelemmering of geweld. De rol van de inburgering ligt dan met name in de volgende stappen:

- 'preventie bij risicogroepen';
- 'signaleren huiselijk en eengerelateerd geweld';
- 'analyseren, beoordelen en opvolgen'.

Hieronder wordt naar deze stappen verwezen als 'voorlichting', 'signalering' en 'doorverwijzing', omdat dit de kern van de betrokkenheid van de inburgering het beste weergeeft. De inburgering wordt daarmee enerzijds voorlichter en anderzijds 'vindplaats' (dat wil zeggen een plaats waar signalen van huiselijk en eengerelateerd geweld kunnen binnenkomen, worden opgepakt en worden doorverwezen naar andere actoren in de structuur).

De aansluiting van de inburgering op de bestaande hulpverleningsstructuur voor huiselijk en eengerelateerd geweld wordt hieronder verder uitgewerkt. Daarbij wordt op de drie vooropgestelde aspecten (voorlichting, signalering en doorverwijzing) telkens onderscheid gemaakt tussen aansluiting met een maximale inzet van de inburgering (maximale variant), met een minimale inzet (minimale variant) en op een tussenliggende manier (middenvariant).

4.4.1 Voorlichting

Voor het geven van voorlichting aan inburgeraars zijn (buiten de inburgering in het buitenland) twee momenten denkbaar: de inburgeringslessen die deel uitmaken van de trajecten, en activiteiten die aan de inburgeringslessen gekoppeld kunnen worden, maar waaraan deelname plaatsvindt op vrijwillige basis.

Minimumvariant

Bij voorlichting betreft de minimumvariant het geven van voorlichting over instanties die bij huiselijk en/of eengerelateerd geweld hulp kunnen verlenen in de inburgeringsles. De belangrijkste instanties in dit kader zijn de politie en het SHG. Bij de politie kunnen mensen terecht wanneer acuut ingrijpen nodig is (ook bij eengerelateerd geweld) en voor aangifte. Het SHG kan naar het verhaal luisteren, advies geven, soms zelf hulp bieden en anders doorverwijzen naar andere hulpverlening.

De voorlichting kan worden gegeven door de inburgeringsdocent zelf. Deze hoeft hiervoor feitelijk niet meer kennis te hebben dan hierboven is weergegeven. SHG's en de politie beschikken echter over informatiemateriaal dat de docent kan ondersteunen. Voor de steunpunten is dit landelijk beschikbaar via www.shginfo.nl, maar lokale steunpunten zullen ook hun eigen materiaal ontwikkeld hebben.

Belangrijk is dat bij de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal in lesmethodes er rekening mee wordt gehouden dat 'eengerelateerd geweld', 'eerwraak' en 'gedwongen huwelijk' termen zijn die migrantengemeenschappen niet gebruiken. In de andere varianten van voorlichting kan hierop ingegaan worden, doordat er meer ruimte is om op de oorzaken van het geweld in te

gaan. In deze minimale variant is het voldoende cursisten de weg naar de hulpverlening te wijzen in alle gevallen waarin geweld zich afspeelt binnen de context van het gezin of de familie.

Voor de inburgering betekent voorlichting in deze vorm geen extra investering. Voorlichting over hulpverlenende instellingen in Nederland behoort immers al tot de taak van de inburgering¹ en er wordt gebruikgemaakt van bestaande contactmomenten. Wel is het van belang dat gehanteerde methodes indien nodig worden aangepast en dat de voorlichting over hulpverlening in Nederland ook (expliciet) de hulpverlening bij huiselijk en eengerelateerd geweld behandelt.

Middenvariant

In de middenvariant wordt in een vrijwillig kader, buiten de inburgeringslessen om, de gelegenheid geboden aan cursisten om deel te nemen aan activiteiten die tot doel hebben migranten voor te lichten over huiselijk en eengerelateerd geweld en de in dat kader beschikbare hulpverlening. Deze variant kan gekozen worden bovenop de minimale variant, waarbij basale voorlichting in de les wordt gegeven, of apart daarvan.

Voorbeelden van activiteiten die tot doel hebben migranten voor te lichten over huiselijk en eengerelateerd geweld zijn:

- Een bezoek aan het SHG: een medewerker van het Steunpunt vertelt over de activiteiten ervan en cursisten weten na afloop hoe ze in contact met het Steunpunt kunnen treden. Deze activiteit is vooral gericht op voorlichting over beschikbare hulpverlening en kan ook gericht zijn op andere instellingen, zoals de politie of het maatschappelijk werk.
- Voorlichting door hulpverleners bij zelforganisaties: zelforganisaties organiseren in samenwerking met hulpverlenende instellingen voorlichting of discussiebijeenkomsten over huiselijk of eengerelateerd geweld. Inburgeraars worden gestimuleerd deze bijeenkomsten bij te wonen.
- Een bezoek aan een theatervoorstelling over huiselijk en/of eengerelateerd geweld, zoals beschreven in paragraaf 3.1 (kader 1). Voorlichting op deze wijze is met name gericht op het bespreekbaar maken van het geweld, het bespreken van de oorzaken en mogelijke oplossingen. Dit kan gekoppeld worden aan wat cursisten tijdens de inburgering leren over de gelijkheid tussen man en vrouw in Nederland. De vraag welke hulpverlening bij dit soort problematiek beschikbaar is, staat bij deze activiteit niet voorop. Dit kan echter wel aan de orde komen als hulpverleners bij de voorstelling aanwezig zijn. Zij kunnen zichzelf en hun organisatie dan kort voorstellen.

Omdat deze bezoeken op vrijwillige basis plaatsvinden, is het voor sommige groepen vrouwen belangrijk dat ze plaatsvinden op momenten waarop ze niet thuis hoeven te zijn. Als ze hun man niet willen of durven vertellen waar ze heen gaan, hoeven ze dat dan niet te doen.

¹ Namelijk voortvloeiende uit de eindtermen KNS, gericht op de verhouding tussen man en vrouw, gebruikmaken van sociale dienstverlening en kennis van wet- en regelgeving.

Deze activiteiten vereisen enige extra inzet van de inburgering. Het is namelijk wenselijk dat docenten meegaan. Op die manier kan worden vastgehouden aan de veiligheid van de groep, die vaak tijdens de inburgeringstrajecten ontstaat. De docent heeft in deze variant echter geen inhoudelijke rol. Extra deskundigheid is daarom niet vereist.

Indien het niet wenselijk of mogelijk is om docenten deze extra tijdsinvestering te laten plegen, dan biedt samenwerking met zelforganisaties een alternatief. Dit soort activiteiten kan samen met hen worden georganiseerd. Zij kunnen mensen in de eigen migrantengroep werven en cursisten haken dan bij deze groep aan. Wanneer een activiteit op deze manier wordt georganiseerd, kan dat de drempel om deel te nemen verlagen. Aan de andere kant kan het ook drempelverhogend werken om actief deel te nemen in discussies, met name wanneer het een migrantengroep betreft met een sterke sociale controle. Deelnemers kunnen dan bang zijn dat binnen de groep gepraat wordt over hun inbreng of over contact dat zij een-op-een tijdens een dergelijke activiteit met hulpverleners hebben.

Gemeenten kunnen in hun prestatieafspraken met bepaalde organisaties, zoals het SHG en het maatschappelijk werk, opnemen dat zij voorlichtingen geven zoals hierboven beschreven zijn. Dit past binnen het takenpakket van deze organisaties. Zij kunnen ook afspraken met zelforganisaties maken over het organiseren van en werven voor dergelijke activiteiten en daar vervolgens budget voor beschikbaar stellen. Voor dit soort activiteiten is budget beschikbaar dat gemeenten in het kader van het huiselijk geweldbeleid voor voorlichting hebben.² Bij de besteding daarvan is wel van belang wat het bereik en effect van een activiteit is. Zo kost een theatervoorstelling veel geld voor een relatief kleine groep en wordt deze overwegend bijgewoond door mensen die al een open houding ten aanzien van het onderwerp hebben. Het budget kan ook worden aangewend om in samenwerking met zelforganisaties op zoek te gaan naar de groep die op vrijwillige basis zeer moeilijk te bereiken is.

Maximumvariant

Wanneer gedacht wordt aan een maximale inspanning voor de inburgering bij voorlichting, kan ook gedacht worden aan de gemeente als eerste betrokken partij. De intakeambtenaar kan bij de intake voorlichtingsmateriaal meegeven over de lokale hulpverleningsinstellingen die hulp verlenen bij huiselijk en eengerelateerd geweld.

Wanneer een gemeente ervoor kiest de inburgering een grote rol in de voorlichting met betrekking tot huiselijk en eengerelateerd geweld toe te bedelen, dan verdient het daarnaast aanbeveling binnen het verplichte kader meer aandacht aan dit onderwerp te besteden en daar ter zake deskundigen bij te betrekken.

² Wmo prestatieveld 7 of bijvoorbeeld het rijksprogramma 'Beschermd en Weerbaar: intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties'.

De beste manier om dit te doen is door middel van een gastles. Hieraan nemen alle cursisten deel, omdat gebruikgemaakt wordt van een bestaand contactmoment dat deel uitmaakt van het verplichte traject. Door een of meerdere deskundigen voor deze les uit te nodigen, wordt bovendien bewaakt dat er voldoende deskundigheid aanwezig is om de thematiek goed te kunnen behandelen.

In een dergelijke les kan zowel aandacht besteed worden aan de beschikbare hulpverlening, als aan de onderliggende problematiek van huiselijk en eengerelateerd geweld en de gelijkheid tussen man en vrouw. Deze laatste onderwerpen kunnen goed behandeld worden door middel van een discussie. Daarvoor is een kundige discussieleider nodig (hulpverlener) en een veilige omgeving voor de cursisten (mannen en vrouwen in aparte groepen, meerdere culturele en etnische achtergronden per groep).

Zoals in de minimale variant beschreven, behoort voorlichting tot het takenpakket van bepaalde hulpverlenende instellingen. Om de voorlichting te realiseren binnen het kader van de inburgeringslessen, dient de gemeente echter ook afspraken te maken met de inburgeringsaanbieders. Aangezien aanbieders vooral kijken naar het inburgeringsexamen bij het invullen van hun lessen, betekent dit dat de thematiek die in deze gastles aan de orde komt ook deel uit dient te maken van de examenstof, dat wil zeggen de eindtermen van de inburgering.

Uit dit onderzoek blijkt dat de thematiek van huiselijk en eengerelateerd geweld inderdaad deel uitmaakt van de eindtermen. Toch besteden aanbieders hier weinig aandacht aan. Een mogelijkheid om dit te veranderen, is om er als gemeente voor te kiezen vanuit het gemeentelijk budget in het kader van de aanpak van huiselijk geweld een extra les bij de aanbieder in te kopen, die wel onderdeel is van het traject, maar waarvan de gemeente mede de invulling bepaalt. Deze les kan eventueel deel uitmaken van een cluster van extra lessen, waarin onderwerpen aan de orde komen (zoals huiselijk en eengerelateerd geweld) waarvan de gemeente het belangrijk vindt dat inburgeraars erover worden voorgelicht, maar waar aanbieders onvoldoende aandacht aan kunnen besteden in de tijd die zij tot hun beschikking hebben.

Good practices

Voor het bespreekbaar maken van huiselijk en eengerelateerd geweld bij migrantengroepen is al een aantal methodieken ontwikkeld. Voorbeelden zijn:

- ‘De ontbrekende schakel’ (Movisie), gericht op het bespreekbaar maken van huiselijk geweld onder mannen. Vertegenwoordigers van zelforganisaties worden getraind om mannen uit hun achterban te laten praten over hun ervaringen en gevoelens.
- ‘Taboes bespreken’ (Forum), een methodiek om taboeonderwerpen, met name huiselijk en seksueel geweld, in allochtone kring bespreekbaar te maken. In groepen jongeren, mannen en vrouwen wordt in verschillende bijeenkomsten psycho-educatie gegeven en wordt het praten over

gevoelige en schaamtevolle onderwerpen 'geoefend'. Gespreksleiders uit de doelgroep begeleiden de bijeenkomsten.

- De weerbaarheidstraining van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), dat in het kader van een bredere thematiek aandacht besteedt aan de rechten en mogelijkheden van slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld.
- De pilots in het kader van het interdepartementale Programma Eengerelateerd Geweld bieden waardevolle lessen voor het betrekken van zelforganisaties bij voorlichting over dit thema.

4.4.2 Signalering

Dit onderzoek laat zien dat signalering in het kader van de inburgering reeds plaatsvindt. Van een heldere structuur is echter geen sprake. De varianten betreffen dan ook met name het aanbrengen van meer structuur in deze signalering. Signalering kan plaatsvinden door de inburgeringsaanbieders. Daarnaast kunnen de contacten die de gemeente in het kader van de intake en de handhaving met cursisten heeft signalen opleveren. Op beide mogelijkheden wordt hieronder ingegaan.

Een aandachtspunt bij signalering is deskundigheid. Signalen van huiselijk en eergeweld zijn vaak niet eenvoudig te herkennen. Soms is wel zichtbaar dat er 'iets aan de hand is', maar is het voor iemand die daar niet in is getraind moeilijk te beoordelen wat de ernst van de situatie is, laat staan hoe gehandeld moet worden. Dat is al moeilijk wanneer iemand (in het geval van inburgering een cursist) zelf het probleem aankaart. Het is nog moeilijker wanneer dat niet gebeurt, omdat degene die signaleert dan moet beoordelen of het verstandig en nodig is om over het signaal in gesprek te gaan. In de onderstaande varianten wordt hier rekening mee gehouden.

Minimumvariant

De gemeentelijke ambtenaar die de intake verzorgt, heeft de mogelijkheid om bij signalen van huiselijk of eengerelateerd geweld ruggespraak te houden met iemand binnen de gemeentelijke organisatie die in staat is signalen te duiden. In het kader van de Wet verplichte meldcode zal dit waarschijnlijk een aandachtsfunctionaris huiselijk geweld zijn. De intakeambtenaar kan het signaal hier neerleggen. De aandachtsfunctionaris pakt het dan verder op.

Inburgeringsdocenten die een signaal oppikken, hoeven in deze variant alleen met het signaal naar iemand in hun instelling te gaan die de weg naar de hulpverlening weet. Bij voorkeur, indien aanwezig, is dit de trajectbegeleider van de betreffende cursist. Alle roc's beschikken uiterlijk in 2011 over een eigen Zorg Advies Team (ZAT), waar zorgsignalen over leerlingen kunnen worden neergelegd. Voor de roc's die inburgeringstrajecten aanbieden, ligt het dan ook voor de hand dat docenten signalen in het ZAT inbrengen.

Tijdens het inburgeringstraject zullen cursisten regelmatig contact hebben met hun trajectbegeleider. Indien in dit contact problemen rondom huiselijk of eengerelateerd geweld worden gesignaleerd, kan de trajectbegeleider dat direct zelf oppakken. Zie voor meer daarover de volgende subparagraaf.

Een laatste contactmoment dat gebruikt kan worden voor signalering zijn contacten rondom de handhaving (bijvoorbeeld bij meervoudig verzuim). Wanneer in dit contact signalen van huiselijk of eengerelateerd geweld worden opgepikt, legt de handhavingsambtenaar deze neer bij dezelfde aandachtsfunctionaris als bij wie de intakeambtenaar signalen kan neerleggen.

Bovengenoemde aandachtsfunctionarissen/trajectbegeleiders (of een andere medewerker die voor cursisten de functie van vertrouwenspersoon vervult) beschikken over de vaardigheid om met de cursist over het signaal in gesprek te gaan. Op die manier wordt het probleem verduidelijkt. Indien nodig, verwijzen zij de cursist door naar de hulpverlening (zie volgende paragraaf).

Het bovenstaande vereist dat de functionarissen bij wie signalen binnen gemeentelijke organisaties en inburgeringsaanbieders kunnen worden neergelegd, beschikken over de vaardigheid om met de cursist over het signaal te praten. Deze vaardigheid dient te worden getraind, hetgeen een extra investering vereist. Daarnaast dienen zij inzicht te hebben in zowel signalen van huiselijk geweld, als van eengerelateerd geweld. Dit soort trainingen wordt op het gebied van huiselijk geweld onder andere gegeven door SHG's. Op het gebied van eengerelateerd geweld zijn voor zover bekend nog geen trainingen ontwikkeld.

Middenvariant

In deze variant wordt de hulpverlening de inburgeringsaanbieder 'ingetrokken'. Voor gemeenten is een dergelijke mogelijkheid minder geschikt, omdat cursisten niet dagelijks in de gemeentelijke organisatie verkeren. Deze variant is daarom uitsluitend voor aanbieders uitgewerkt.

De signalering bij aanbieders wordt ondersteund door hen een vaste contactpersoon bij een hulpverleningsinstelling te geven.

- Bij grotere aanbieders kan het interessant zijn om deze contactpersoon een vast spreekuur bij de aanbieder te geven. Bij voorkeur is dit een spreekuur waar cursisten met allerhande problemen heen kunnen gaan, bijvoorbeeld van het maatschappelijk werk. Dat verlaagt de drempel om er gebruik van te maken. De hulpverlener kan, wanneer cursisten voor andere problemen aankloppen, beoordelen of er mogelijk andere, grotere problemen spelen waar de cursist niet over durft te praten. Dat betekent dat de hulpverlener in deze variant *actief* signaleert. Er wordt niet ingezet op actieve signalering door docenten en trajectbegeleiders. Wanneer zij (per toeval) signalen oppikken, hoeven zij daar niet zelf mee aan de slag te gaan, maar kunnen zij cursisten naar deze hulpverlener doorverwijzen.

- Bij kleinere aanbieders is het belangrijk dat zij cursisten met allerlei problemen naar één vaste hulpverlener kunnen doorverwijzen. Deze hulpverlener vervult vervolgens dezelfde functie als hierboven bij het spreekuur is beschreven.

De hulpverleners die het spreekuur bij aanbieders bemensen of vaste contactpersoon voor de aanbieders zijn, moeten in staat zijn zowel huiselijk als eengerelateerd geweld te signaleren. Daarnaast dienen zij bij een breed scala van problemen hulp te kunnen bieden, zodat de drempel om van de hulp gebruik te maken laag is.

Het bemensen van het spreekuur kan extra tijd kosten, maar hoort mogelijk ook al bij de taak van de hulpverlenende instelling, afhankelijk van de lokale afspraken.

Maximumvariant

Bij een maximale inzet van de inburgering wordt ingezet op actieve signalering door intake- en handhavingsambtenaren, door docenten en door trajectbegeleiders. Dat wil zeggen dat zij bekend zijn met de signalen van huiselijk en eengerelateerd geweld en deze signalen ook daadwerkelijk herkennen wanneer ze zich voordoen. Zij bespreken het signaal zelf met de cursist.

Alle contactmomenten die een cursist heeft in het kader van de inburgering worden in deze variant gebruikt voor een actieve signalering van huiselijk en eengerelateerd geweld. Dit vergt dat alle hierboven genoemde medewerkers van gemeenten en aanbieders getraind zijn in het herkennen van huiselijk en eengerelateerd geweld en in het bespreken van signalen met de betrokkene. Deze training zal gefinancierd moeten worden vanuit het huiselijkgeweld-budget van de gemeente.

Good practices

Met betrekking tot zowel huiselijk als eengerelateerd geweld zijn inmiddels overzichten van signalen ontwikkeld:

- Huiselijk geweld: bijvoorbeeld de Signalenkaart van de Brabantse Steunpunten Huiselijk Geweld (www.huiselijkgeweldbrabant.nl);
- Eengerelateerd geweld: een overzicht is opgenomen in *Leren van eer op scholen. Een onderzoek naar vroegsignalen van eengerelateerd geweld* (Arnhem: Beke, 2008). Deze inventarisatie is het resultaat van een onderzoek onder jongeren, maar bevat een overzicht dat ook voor andere leeftijdsgroepen waarschijnlijk een goede indicatie biedt.

Een voorbeeld van een structuur voor het omgaan met signalen is opgenomen in het Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling van het ministerie van VWS.

4.4.3 Doorverwijzing

Doorverwijzing vloeit als vanzelf voort uit signalering en het bespreken van het signaal met de cursist. Toch zijn hier verschillende varianten denkbaar die meer of minder inzet van de inburgering vragen.

Minimumvariant

De trajectbegeleider of aandachtsfunctionaris bij wie het signaal wordt neergelegd, bespreekt dit met de cursist en bepaalt samen met de cursist de vervolgstappen. Indien onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is, verwijst hij/zij door naar de politie. Indien onmiddellijk ingrijpen niet noodzakelijk is maar de cursist wel openstaat voor hulpverlening, wordt de cursist doorverwezen naar het SHG.³

Deze variant vereist van de doorverwijzer uitsluitend kennis over de instellingen waar een signaal kan worden neergelegd. De cursist wordt vanuit de inburgering niet begeleid bij het zoeken van hulp. Evenmin is een terugkoppeling van de hulpverlenende instantie aan de doorverwijzer nodig. Hulpmiddelen hiervoor zijn meldcodes, die in sommige regio's zijn ontwikkeld voor het melden van huiselijk geweld, seksueel geweld, kindermishandeling, eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking. Voor het omgaan met signalen van eengerelateerd geweld is aparte expertise nodig. Vermoedens van eengerelateerd geweld kunnen op dit moment het beste worden gemeld bij de politie, aangezien elke politieregio over een aandachtsfunctionaris eengerelateerd geweld beschikt. In de komende jaren zal de expertise inzake eengerelateerd geweld overigens bij de SHG's worden uitgebreid.

Een uitzondering hierop vormen situaties waarin onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is of lijkt omdat de gewelddadige situatie uit de hand dreigt te lopen of reeds is gelopen. In dat geval dient de politie te worden ingeschakeld en ligt het in de rede dat de doorverwijzer de cursist begeleidt naar de politie.

Middenvariant

De vaste persoon van de hulpverlening, die het spreekuur bij de aanbieder bemenst of waar de aanbieder cursisten naartoe kan sturen, verwijst cursisten door naar geschikte hulpverlening. Hoewel deze hulpverlener waarschijnlijk over een goede kennis van de lokale sociale kaart beschikt, is het aan te bevelen ook in dit geval vooral te laten doorverwijzen naar het SHG en in noodgevallen naar de politie. Dat sluit aan bij de Wet verplichte meldcode, die de SHG's een centrale rol in de keten geeft. Het SHG ontwikkelt op deze manier veel expertise op het gebied van huiselijk en eengerelateerd geweld en is dan beter in staat de hulpvraag te verduidelijken, dan een andere instelling.

³ Ministerie van VWS (2009) *Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Stappenplan voor het handelen bij signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Dit vereist geen extra investering ten opzichte van deze variant onder 'signalering'. Deze kennis behoort immers tot de standaardkennis van een hulpverlener in deze functie. De politie of het SHG koppelt terug aan de hulpverlener hoe vervolgens in de casus is gehandeld, zodat de hulpverlener bij de aanbieder de vertrouwensfunctie richting de cursist kan blijven vervullen. Privacywet- en regelgeving bemoeilijkt inhoudelijke terugkoppeling. Het doorlopen proces kan echter wel teruggekoppeld worden.

Maximumvariant

Deze variant borduurt voort op de actieve signalering door docenten, trajectbegeleiders, intake- en handavingsambtenaren. Nadat zij een signaal hebben besproken met de cursist, doorverwijzing nodig blijkt en de cursist daarmee instemt, begeleiden zij de cursist naar de hulpverlening (in eerste instantie politie of SHG). Op deze wijze vindt een warme overdracht plaats van degene die door de cursist in eerste instantie in vertrouwen is genomen naar de hulpverlener die de cursist verder kan helpen.

Bovengenoemde medewerkers van gemeenten en aanbieders hebben geen extra vaardigheden voor deze variant nodig. Wel kost deze variant extra tijd bij zowel de aanbieders als de gemeenten. Het is wenselijk (om dezelfde reden als bij de middenvariant is aangegeven) dat de politie of het SHG terugkoppelt hoe deze de casus verder heeft opgevolgd.

Deze laatste variant vergt een grote investering van de inburgering. Het is goed er op deze plaats nog eens op te wijzen dat een dergelijke investering in de gehouden focusgroepen niet realistisch werd geacht.

Good practices

Het Basismodel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling van het ministerie van VWS biedt, naast een handreiking voor het omgaan met signalen, ook een handreiking voor doorverwijzing. Een voorbeeld van een complete, lokale meldcode is de Rotterdamse meldcode (zie www.huiselijkgeweld.rotterdam.nl).

4.4.4 Mogelijkheden voor koppeling samengevat

De onderstaande tabel bevat een samenvattend overzicht van de hierboven beschreven varianten.

Tabel 4.1 Mogelijkheden voor koppeling inburgering-hulpverlening

	Voorlichting	Signalering	Doorverwijzing
<i>Minimumvariant</i>	Over instanties die hulp kunnen verlenen. Tijdens de les. Door de docent.	Tijdens intake, les, handhaving. Ambtenaar/docent legt signaal bij aandachtfunctionaris neer.	Door aandachtfunctionaris, in overleg met cursist. Onbegeleide doorverwijzing, geen terugkoppeling.
<i>Middenvariant</i>	Over aard en oorzaken geweld en beschikbare hulpverlening. Buiten de les om. Door/onder begeleiding van hulpverlening. In samenwerking met zelforganisaties.	Door hulpverlener. Via spreekuur bij/vast contact met aanbieder. Buiten de les om.	Door hulpverlener die ook signaleert, in overleg met cursist. Warme overdracht en terugkoppeling.
<i>Maximumvariant</i>	Over aard en oorzaken geweld en beschikbare hulpverlening. In de les (gastles). Door de hulpverlening.	Door ambtenaar/docent/trajectbegeleider. Tijdens alle contactmomenten.	Door ambtenaar/docent/trajectbegeleider in overleg met cursist. Warme overdracht en terugkoppeling.

4.5 Afrondend

Het onderzoek laat zien dat de benutting van de inburgering bij de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld op dit moment niet optimaal is. Het is dan ook wenselijk dat de inburgering nauwer gekoppeld wordt aan de hulpverlening op dit terrein. Het ligt daarbij voor de hand aan te sluiten bij de structuren en expertise die gemeenten en hulpverlenende instellingen op dit terrein reeds hebben ontwikkeld. Het is wenselijk dat de inburgering in ieder geval gebruikmaakt van de mogelijkheden die de eindtermen op dit moment bieden om aandacht aan huiselijk en eengerelateerd geweld te besteden. Daarnaast is het nodig de inburgering (zowel gemeenten als aanbieders) aan te sluiten op de bestaande signaleringsstructuur voor deze vormen van geweld. Op die manier weten docenten, trajectbegeleiders en ambtenaren wat zij met een signaal kunnen doen en wordt het opvolgen van signalen beter geborgd.

Afhankelijk van kenmerken van gemeenten kan ervoor gekozen worden de inburgering nauwer bij de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld te betrekken dan minimaal noodzakelijk is. Deze kenmerken zijn:

- De (relatieve) omvang van de groep inburgeraars in een gemeente: hoe groter de groep, hoe meer er te winnen valt bij een investering in aansluiting van de inburgering op de bestaande ketenaanpak.
- De aard en omvang van de problematiek van huiselijk en eengerelateerd geweld in een gemeente: hoe groter en/of complexer de problematiek, hoe groter het belang om de inburgering goed op de aanpak aan te laten sluiten.

- De omvang van de aanbieders van inburgeringstrajecten: hoe groter een aanbieder, des te meer het de moeite loont om de hulpverlening een vaste plaats bij de aanbieder te geven (spreekuur) en te investeren in de kennis bij de aanbieder.
- De (bestuurlijke) prioriteit die de aanpak van huiselijk en eengerelateerd geweld in een gemeente krijgt. Hoe meer prioriteit, hoe groter de behoefte zal zijn om vindplaatsen, waaronder de inburgering, nauw bij de aanpak te betrekken.

Het uitgangspunt is dat de inburgering voor de hand ligt als ketenpartner in de aanpak, omdat de inburgering voor een groep huwelijks- en gezinsmigranten de enige manier is waarop zij mogelijk in contact komen met Nederlandse instanties.

Bij het aansluiten van de inburgering op de hulpverlening bij huiselijk en eengerelateerd geweld kan geput worden uit ervaringen die met bestaande initiatieven zijn opgedaan. Deze zijn in de vorige paragraaf genoemd als 'good practices' en omvatten zowel voorlichting, als signalering, als doorverwijzing. Het ligt voor de hand het initiatief voor deze aansluiting te leggen bij de hulpverleningsketen, wat in de praktijk zal betekenen bij de gemeentelijke afdelingen die het beleid op het terrein van huiselijk geweld ontwikkelen.

Een belangrijk aandachtspunt bij het leggen van de koppeling tussen inburgering en hulpverlening is dat, hoewel op het terrein van met name huiselijk geweld veel initiatieven zijn ontplooid en dat op het terrein van eengerelateerd geweld op dit moment gebeurt, de expertise bij de hulpverlening met betrekking tot deze doelgroep nog hiaten vertoont. Het aansluiten van de inburgering op de hulpverlening vergt dan ook niet alleen het aanhalen van de banden met de inburgering vanuit de ketenaanpak huiselijk en eengerelateerd geweld, het vereist ook het verder ontwikkelen van deze ketenaanpak, toegespitst op de doelgroep niet-westerse migranten.

Tot slot: bovenstaande aanbevelingen zijn gericht op de aanpak van problematiek rondom huiselijk en eengerelateerd geweld bij inburgeraars. Er zijn echter huwelijks- en gezinsmigranten die wel inburgeringsplichting of -behoefte zijn, maar niet door de inburgering worden bereikt. Zij voelen zelf niet de behoefte om in te burgeren of worden thuis gehouden. Om deze groepen toch bij de aanpak van de problematiek bij gezins- en huwelijksmigranten te betrekken, kunnen gemeenten samenwerken met woningcorporaties en andere instellingen in een outreachende aanpak die mensen verleidt uit hun sociaal isolement te komen. De 'achter de voordeur'-aanpak en instapcursussen zijn hier een voorbeeld van.

LITERATUUR

Assen, N. en E. Kingma (2003) *Aanpak huiselijk geweld*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Boer, M. de, en Amajoud, S. (2010) *Huwelijksdwang in Noord-Holland. Een quickscan*. Amsterdam: ACB Kenniscentrum.

Cornelissens, A., Kuppens, J. en H. Ferwerda (2009) *Huwelijksdwang een verbintenis voor het leven? Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland*. Den Haag: WODC.

Dijk, T. van, S. Flight, E. Oppenhuis en B. Duesmann (1997) *Huiselijk geweld, aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart.

Dijk, T. van, en Oppenhuis, E. (2002) *Huiselijk geweld onder Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken in Nederland: aard, omvang en hulpverlening*. Hilversum: Intomart.

Ferwerda, H. en I. van Leiden (2005) *Eerwraak of eengerelateerd geweld? naar een werkdefinitie*. Den Haag: WODC.

Janssen, J. (2006) *Analyse van mogelijke eorzaken: het gebruik van de checklist en inzet van externe deskundigen*. Den Haag: LEC.

Janssen, J. en R. Sanberg (2009) *Inzicht in cijfers: mogelijke eorzaken in 2007, 2008 en 2009*. Den Haag: LEC EGG, Politie Haaglanden.

Klaver, J.F.I. en A. Odé (2009) *Civic integration and modern citizenship*. Groningen: European Law Publishing.

Lünnevan, K.D., en Wijers, M. (2010) *Eergeweld voorbij: een nieuwe gemeentelijke aanpak van eengerelateerd geweld*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Ministerie van Justitie (mei 2010) *Factsheet Huiselijk Geweld*.

Movisie (november 2009) *Factsheet huiselijk geweld: feiten en cijfers*. Utrecht: Movisie.

Pels, T. en M. de Gruijter red. (2005) *Vluchtelingengezinnen: opvoeding en integratie. Opvoeding en ondersteuning in gezinnen uit Iran, Irak, Somalië en Afghanistan in Nederland*. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Ratia, E. en A. Walters (2009) *Internationale verkenning gedwongen huwelijken: Een literatuur- en bronnenonderzoek naar wettelijke maatregelen, beleid en publieke debatten in België, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland*. Den Haag: WODC.

Vaan K. de, F. van Vree en S. van Vugt (2009) *Modelaanpak huiselijk geweld. Elementen voor lokaal beleid*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

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

Zweers, J., Wils, J. en S. van der Kemp (2010) *Migranten en de gemeentelijke aanpak van huiselijk geweld*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Beleidskaders en Kamerstukken

Derde voortgangsrapportage Programma Eergerelateerd Geweld, december 2007.

Vijfde voortgangsrapportage Programma Eergerelateerd Geweld, juni 2009.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007) *Beschermd en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties*.

Ministerie van VROM en programmaministerie voor Jeugd en Gezin, *Achter de voordeur. Wijknaaanpak innoveren, oplossen, samen aanpakken, leren* (Den Haag).

Plan van aanpak Huiselijk Geweld tot 2011 De volgende fase. Den Haag, juni 2008.

Ministerie van Justitie (2002) *Privé geweld – publieke zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld*.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 175, nr. 1: brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie inzake de kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 175, nr. 2: brief van de minister van Justitie inzake huwelijksdwang en achterlating.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Uitwerking onderzoeksvragen

Hoofdvraag onderzoek

Zijn de bestaande beleidsinstrumenten voor toeleiding naar hulpverlening in het kader van specifieke problemen, voortkomende uit huwelijksmigratie (i.h.b. huiselijk en eengerelateerd geweld), toereikend voor gemeenten en kan vanuit de inburgering worden aangesloten op bestaande hulpverlening rondom deze problematiek?

Deze centrale vraag is onderverdeeld in hoofd- en deelvragen op vier thema's.

1. Aard en omvang van de problematiek

Wat is bekend over de aard en omvang van huiselijk en eengerelateerd geweld onder niet-westerse migranten in Nederland?

- a. Wat weten we op basis van bestaand onderzoek over de aard van problemen ten aanzien van nieuwe huwelijksmigranten?
- b. Wat weten we op basis van bestaand onderzoek over de omvang van problemen ten aanzien van nieuwe huwelijksmigranten?
- c. Welke verschillen zijn daarbij aan te geven naar geslacht, leeftijd, herkomst, migratiemotief en maatschappelijke positie?

2. Aandacht voor migrantengroepen vanuit de hulpverlening

Op welke manieren is op dit moment aandacht in gemeenten en bij de hulpverlening voor de problematiek van huiselijk geweld onder migrantengroepen?

- a. Op welke manier is er aandacht voor migrantengroepen in het beleid en de aanpak van huiselijk geweld?
- b. Hoe wordt omgegaan met signalen door verschillende organisaties en hoe verloopt de onderlinge doorverwijzing tussen organisaties?
- c. Is er regelmatig contact of ketenoverleg tussen de organisaties die betrokken zijn bij de verschillende contactmomenten van huwelijksmigranten? Welke partijen nemen hieraan deel?
- d. Komen in dit overleg ook problemen met betrekking tot huiselijk en eengerelateerd geweld aan de orde?
- e. Is er sprake van het uitwisselen en/of delen van informatie met andere gemeenten over de gehanteerde aanpak (incl. good practices)?
- f. Is er al sprake van samenwerking met de inburgering?
- g. Wat zijn de belangrijkste kritische succes- en faalfactoren in de huidige aanpak?
- h. Zitten er witte vlekken in de voorlichting, signalering en doorverwijzing van huiselijk geweld onder migrantengroepen?

3. Huidige betrokkenheid inburgering bij aanpak problematiek

Hoe wordt momenteel bij de start van en deelname aan inburgeringstrajecten omgegaan met deze problematiek bij huwelijksmigranten?

- a. Is bij aanvang van inburgering bekend dat kandidaten slachtoffer zijn (geweest) van huiselijk en/of eengerelateerd geweld? Hoe verloopt de instroom voor deze personen die vanuit de opvang komen?
- b. Worden er binnen de inburgering signalen opgevangen van huiselijk en eengerelateerd geweld?
- c. Slagen inburgeringsambtenaren of taalaanbieders er momenteel in om een helder beeld te krijgen van de problematiek van individuele inburgeraars?
- d. Welke signalen worden daarbij in relatie gebracht met huiselijk en eengerelateerd geweld?
- e. Bij welke groepen (naar herkomst, nationaliteit, leeftijd en geslacht) wordt deze problematiek in het bijzonder gesignaleerd?
- f. Welke factoren spelen volgens de ondervraagden een rol bij de signalering van deze problematiek?
- g. Wordt er vanuit de inburgering voorlichting over hulpverlening gegeven? Worden er andere acties ondernomen om inburgeraars hierover voor te lichten?
- h. Hoe verloopt de uitwisseling van informatie binnen de inburgeringsketen?
- i. Wijzen inburgeringsambtenaren referenten (partners) op hun vermeende gedrag en verantwoordelijkheden?
- j. In welke mate hebben professionals vanuit de inburgering zicht op de leefsituatie van de doelgroep (i.h.b. inburgeraars zonder uitkering)?
- k. Hoe verloopt de uitwisseling van informatie en het overleg tussen de inburgering en andere maatschappelijke organisaties in de gemeente over deze problematiek? Wordt hierbij *outreaching* gewerkt?
- l. Wat zijn de belangrijkste kritische succes- en faalfactoren in de huidige aanpak?

4. Betere benutting contactmomenten

Op welke manier kan inburgering bijdragen tot een effectievere oplossing van onderhavige problematiek?

- a. Welke mogelijkheden bieden inburgering en andere contactmomenten met betrekking tot het vroeger signaleren en interveniëren in het geval van huwelijksdwang, opsluiting en huiselijk geweld?
- b. Komen wat dit betreft de visies vanuit de inburgering en de hulpverlening overeen?
- c. Welke mogelijkheden zijn er met betrekking tot het bevorderen van het contact en de samenwerking tussen gemeenten en hulpverleningsinstanties?
- d. Welke mogelijkheden zijn er met betrekking tot het beter wegwijs maken van inburgeraars in de lokale hulpverleningsstructuren?
- e. Welke behoefte aan deskundigheidsbevordering is er binnen de inburgering (ambtenaren, aanbieders, docenten) op dit gebied?

- f. Welke mogelijkheden zijn er om te voorkomen dat nieuwe huwelijksmigranten in een geïsoleerde en gewelddadige positie terechtkomen?
- g. Op welke manier kunnen koepelorganisaties en lokale zelforganisaties van migranten en vluchtelingen worden betrokken bij de signalering en hulptoeleiding vanuit de inburgering?
- h. Kunnen de taalaanbieders (inclusief docenten) nog een specifieke bijdrage leveren aan het vroegtijdig signaleren en interveniëren in het geval van de onderhavige problematiek?

BIJLAGE 2

Gehouden interviews

In deze bijlage is opgenomen met welke organisaties voor dit onderzoek is gesproken. Bij deze organisaties is telkens gesproken met vertegenwoordigers die zich bezighouden met het thema migranten en huiselijk/eergerelateerd geweld.

Stakeholders

- het Inspraakorgaan Turken (IOT);
- het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN);
- de Federatie Opvang;
- ACB Kenniscentrum;
- Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON);
- het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

Verdiepend onderzoek in zeven gemeenten

Tijdens het verdiepende onderzoek zijn in zeven gemeenten gesprekken gevoerd. In hoofdstuk 1 is aangegeven hoe deze gemeenten zijn geselecteerd. Hieronder is aangegeven met welke organisaties en beleidsafdelingen in deze gemeenten is gesproken.

Gemeente 1

- beleidsmedewerker inburgering;
- beleidsmedewerker huiselijk geweld;
- aanbieder wijkgerichte inburgering.

Gemeente 2

- beleidsmedewerker huiselijk geweld;
- twee zelforganisaties;
- twee aanbieders inburgeringstrajecten;
- Steunpunt Huiselijk Geweld.

Gemeente 3

- twee beleidsmedewerkers inburgering;
- beleidsmedewerker huiselijk geweld;
- twee aanbieders;
- Steunpunt Huiselijk Geweld.

Gemeente 4

- beleidsmedewerker inburgering;
- beleidsmedewerker huiselijk geweld;
- twee aanbieders;

- welzijnswerk;
- Steunpunt Huiselijk Geweld;
- twee zelforganisaties.

Gemeente 5

- beleidsmedewerker inburgering;
- beleidsmedewerker huiselijk geweld;
- één aanbieder;
- Centraal Meldpunt Huiselijk Geweld.

Gemeente 6

- beleidsmedewerker inburgering;
- beleidsmedewerker huiselijk geweld;
- twee aanbieders;
- één zelforganisatie;
- Steunpunt Huiselijk Geweld.

Gemeente 7

- beleidsmedewerker inburgering;
- beleidsmedewerker huiselijk geweld;
- twee aanbieders;
- Steunpunt Huiselijk Geweld.

Focusgroepen

Aan de focusgroepen hebben deelgenomen vertegenwoordigers van:

- zes gemeenten;
- drie stakeholders;
- twee zelforganisaties;
- twee hulpverleningsinstellingen.

Overige gevoerde interviews

- I&T acteren, coachen, trainen;
- projectleider pilot Eergerelateerd Geweld Arnhem;
- mw. A. Dassen, coördinator procesmanagers, ministerie van VROM, DG WWI, Directie Inburgering & Integratie, Deltaplan Inburgering.

BIJLAGE 3

Gebruikte afkortingen en begrippen

Begrippen

- Aanbieders: aanbieders van inburgeringscursussen.
- Achterlating: het tegen de zin achterlaten in het land van herkomst.
- Centrum voor Jeugd en Gezin: een samenwerkingsverband van instellingen gericht op opvoeden en opgroeien, geconcentreerd rondom de jeugdgezondheidszorg; en een plaats waar ouders, kinderen, jongeren tot 23 jaar en professionals terecht kunnen met vragen over opvoeden en opgroeien.
- Eergerelateerd geweld: elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in een reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken.
- Huiselijk geweld: geweld dat door iemand uit de huiselijke of familiekring van het slachtoffer wordt gepleegd. Hieronder vallen lichamelijke en seksuele geweldpleging, belaging en bedreiging (al dan niet door middel van, of gepaard gaand met, beschadiging van goederen in en om het huis).
- Huwelijksdwang: een religieus of wettelijk huwelijk waarbij de (voorbereidende) huwelijks-handelingen tegen de vrije wil van minstens een van de huwelijkskandidaten hebben plaatsgevonden en waar onder een bepaalde vorm van dwang mee is ingestemd.
- Inburgeringsbehoefteigen: niet-westerse allochtonen met de Nederlandse nationaliteit die niet verplicht kunnen worden om in te burgeren maar daarbij wel gebaat kunnen zijn, en die op vrijwillige basis kunnen deelnemen aan een inburgeringscursus.
- Inburgeringsplichtigen: nieuwkomers die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken en die verplicht zijn om in te burgeren.
- Ketenaanpak: een aanpak van een bepaalde problematiek die is opgesplitst in deelactiviteiten waarbij verschillende partijen betrokken kunnen zijn. De afzonderlijke deelactiviteiten worden in de aanpak op elkaar aangesloten, zodat ze elkaar logisch opvolgen en samenwerking tussen de betrokken partijen wordt bevorderd.
- Migrantenorganisaties/zelforganisaties: organisaties van migranten die voortkomen uit de doelgroep, voor de eigen achterban activiteiten organiseren en/of de belangen van de achterban behartigen.
- Outreachend werken: een aanpak hanteren waarbij de doelgroep actief wordt opgezocht, in plaats van een aanpak waarbij de doelgroep wordt geacht zelf instanties op te zoeken.
- Portfolio: een verzameling bewijzen dat de inburgeraar Nederlands heeft gesproken of geschreven in de praktijk.

- Stakeholders: organisaties die zijn betrokken bij de aanpak van geweldsproblematiek bij (delen van) de doelgroep huwelijks- en gezinsmigranten.
- Veiligheidshuis: een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen.
- Vindplaats: een instelling of organisatie waarvan de medewerkers in een positie verkeren om problematiek bij de doelgroep te signaleren.

Afkortingen

- AMK: Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
- AMW: Algemeen Maatschappelijk Werk
- BJZ: Bureau Jeugdzorg
- COA: Centraal Orgaan opvang asielzoekers
- GGD: Gemeentelijke/Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
- IOT: Inspraakorgaan Turken
- KNS: Kennis van de Nederlandse Samenleving (onderdeel van de inburgeringscursus)
- LEC EGG: Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd Geweld
- MEP: Multi-Etnisch Politienetwerk
- Ministerie van VWS: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van VROM/WWI: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, directoraat-generaal Wonen, Wijken en Integratie
- MO-groep: Maatschappelijk Ondernemers Groep, brancheorganisatie voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg en kinderopvang
- OGO: Opvoeding, Gezondheidszorg en Onderwijs (één van de richtingen in de inburgering)
- ROC: Regionaal Opleidingencentrum
- SHG: Steunpunt Huiselijk Geweld
- SMN: Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders
- VON: Vluchtelingen-Organisaties Nederland
- Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning
- ZAT: Zorgadviesteam (een team op een school waarin het onderwijzend personeel samen met de leerplichtambtenaar, (school)maatschappelijk werk, BJZ, het CJG, de jeugdgezondheidszorg en de politie samenwerkt aan het signaleren van risico's op uitval en voorkomen van uitval. Een ZAT schakelt zo snel mogelijk de juiste hulp in.)

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl