

# Beschermingsarrangementen

*Recht doen vanuit het perspectief  
van de burger*

Mr. dr. Katinka Lünemann  
Prof. dr. Hans Boutellier  
Drs. Marjolein Goderie  
Drs. Peter van der Graaf

November 2005

*Burgers zijn niet formeel, maar denken integraal*  
(Uit: *echte welvaart*)

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Achtergrond van het onderzoek	7
1.2 Bescherming	10
1.3 Sociale veiligheid	12
1.4 Methodologische verantwoording	13
<b>2 Sociaal kapitaal en rechtsbescherming</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Tussen staat, markt en gemeenschap	16
2.3 Sociaal kapitaal als brandstof voor de samenleving	17
2.4 Noodzakelijke maar moeilijke dynamiek	20
2.5 De dynamiek tussen recht, burger en bescherming	23
2.6 Het beslechten van geschillen	27
2.7 Conclusie	29
<b>3 Behoeftte aan bescherming</b>	<b>31</b>
3.1 Inleiding	31
3.2 Bescherming tegen onveiligheid in het gezin	32
3.2.1 Context van de problematiek	32
3.2.2 Onveiligheid in het gezin	37
3.2.3 Formele en informele bescherming	41
3.2.4 Behoeftte aan rechtsbescherming	45
3.2.5 Verschillende vormen van gezinsgeweld en bescherming	47
3.2.6 Beschermingsarrangementen van het gezin	51
3.3 Bescherming tegen onveiligheid op school	55
3.3.1 Context van de problematiek	55
3.3.2 Vormen van onveiligheid	56
3.3.3 Formele en informele bescherming	59
3.3.4 Behoeftte aan bescherming	61
<b>3</b>	

3.3.5	Verschillende vormen van onveiligheid op school en bescherming	62
3.3.6	Beschermingsarrangementen van de school	66
3.4	Bescherming tegen onveiligheid in de wijk	71
3.4.1	Behoeftte aan bescherming	76
3.4.2	Verschillende vormen van onveiligheid in de wijk en bescherming	78
3.4.3	Beschermingsarrangementen van de wijk	83
3.5	Behoeftte aan bescherming: verschillen en overeenkomsten tussen de domeinen	86
<b>4</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>93</b>
<b>5</b>	<b>Literatuur</b>	<b>97</b>
Bijlage 1	Gespreksronden	105
Bijlage 2	Casusbeschrijving: Geweld in het gezin	107
Bijlage 3	Deelnemers seminar Beschermingsarrangementen	111
Bijlage 4	Deelnemers klankbordgroep	113

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een bijzondere onderneming. In een creatieve denksessie ontstond opeens een nieuw begrip: beschermingsarrangementen. Een groep personen had zich verenigd rond een gemeenschappelijke ongerustheid over de positie van het Nederlandse rechtssysteem. Dat rechtssysteem kraakt en piept onder loden gewichten en een teveel aan overuren. Het roept de vraag op of samenleving en recht zich niet op een nieuwe manier naar elkaar moeten voegen. Zowel de politiek als de burger verwacht veel van het rechtssysteem. Tegelijkertijd (en wellicht daardoor) kampt het systeem met tekorten, en heeft het per definitie een beperkte reikwijdte. Het rechtssysteem kan bewaken, beslechten en straffen, en het kan bepaalde ontwikkelingen enigszins stimuleren. Maar het recht kan de samenleving niet veranderen. Dat is teveel gevraagd.

Het botert, met andere woorden, niet helemaal meer tussen de Nederlandse samenleving en haar rechtssysteem. Daarom leek het zinvol eens van onderaf naar het recht te kijken. Wat willen burgers eigenlijk van het rechtssysteem? Bestaat daar enig inzicht in of raden we er maar een beetje naar? En misschien laat het rechtssysteem wat teveel de oren hangen naar de mondige burger en de opgewonden politicus? Of misschien hebben burgers en instituties veel meer aan 'eigen recht' in huis dan we denken. De gedachte dat rechtshandhaving een zaak van meer partijen is (geworden), is zo langzamerhand gemeengoed. Om die reden ontstaat een term als handhavingarrangement. Ook wat betreft het toezicht denkt men in arrangementen.

*“Waarom zouden we die notie handhaving als arrangement niet eens vanuit burgers bekijken? Dan gaat het niet meer zozeer om handhaving maar om bescherming: ‘Beschermingsarrangementen!’”* Zo ongeveer was de gedachtegang op de door prof. Jenny Goldschmidt en dr. Katinka Lünemann belegde bijeenkomst in Leiden. Het WODC kende het VerweyJonker Instituut een subsidie toe om deze basisgedachte handen en voeten te geven. (Er is dus geen sprake van opdrachtonderzoek). We zijn het WODC erkentelijk voor de financiering en het ermee gepaard gaande vertrouwen. Veel dank gaat ook uit naar de leden van de klankbordgroep die met ons meedacht. En ook naar de deelnemers aan de gespreksronden Gezin, School en Wijk en de deelnemers aan het seminar, zonder wie deze onderneming niet zo inspirerend zou zijn geweest.

Al met al bleek het project een zeer complexe onderneming te zijn. Het idee is goed, maar de mogelijke uitwerkingen zijn talloos, zowel theoretisch als praktisch. Welk soort bescherming? Op welke gebieden? Wat voor regelingen en partijen spelen een rol? Wie beslist? En hoeveel theoretische uitwerkingen zijn er wel niet mogelijk? Zowel in de rechtstheorie als in de sociologie zijn talloze relevante benaderingen voorhanden. De lezer zal bij lezing veelal stuiten op afwegingen over gemaakte keuzes. Dat maakt het rapport tot een enigszins precaire publicatie: er staat heel veel niet in! Het rapport is als een schip op open zee: het kan van alle kanten worden beschoten.

Wat de onderneming overeind houdt is enerzijds de ondervonden betekenis ervan (we ontmoetten bijvoorbeeld veel enthousiasme op het seminar) en anderzijds de wens om praktisch te blijven. Uiteindelijk hopen we een handvat te kunnen bieden voor de systematisering van praktijken die zich nu vaak ad hoc en enigszins ongericht lijken te formeren. Een arrangement dient te worden georganiseerd... daarin schuilt de instrumentele uitdaging. The proof of the pudding is in the eating. Zover is het nu nog niet. Maar we hopen u wel een smakelijk voorgerecht te hebben opgediend.

Prof. dr. Hans Boutellier  
Algemeen directeur VerweyJonker Instituut

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond van het onderzoek

In veel literatuur over de rechtspraktijk wordt een afstand onderkend tussen de rechtshandhaving en de visie van burgers daarop. Daarbij gaat het enerzijds om de behoeften van burgers, en anderzijds om hun verwachtingen. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten zijn in het geding (snelheid, bejegening en resultaat). In de voorstellen die worden gedaan om de discrepantie tussen behoeften en verwachtingen en feitelijk functioneren te verkleinen, kan men drie oplossingsrichtingen onderscheiden:

- een aanpassing van wet en regelgeving;
- een effectievere inrichting van de processen;
- een betere afstemming tussen het rechtssysteem en zelfregulering.

In het eerste geval gaat het om de constatering dat wet en regelgeving dusdanig ingewikkeld is geworden dat deze de bruikbaarheid ervan door burgers in de weg zit. De minister van Justitie heeft in dit verband het begrip ‘bruikbare rechtsorde’ geïntroduceerd. In zijn brief hierover aan de kamer<sup>1</sup> doet hij een voorstel voor een principiële aanpak. Deze houdt in dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers moeten worden verdeeld en dat “burgers in de gelegenheid moeten worden gesteld zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29279, nr. 9.

op te lossen” (p. 2). De brief gaat vervolgens uitgebreid in op de diverse mogelijkheden om wetgeving te vereenvoudigen. De nota beoogt overregulering aan te pakken op weg naar wetgeving “die burgers werkelijk ruimte laat en niet als onredelijk beperkend voor hun handelen wordt ervaren” (p. 3).

De tweede lijn van denken rond de onderzochte discrepantie richt zich op de (veelheid van) organisaties en de stroomlijning van processen in de samenwerking. Uitgangspunt in deze benadering zijn de wettelijk geformuleerde taken en bevoegdheden van de verschillende instituties in de rechtshandhaving. Om de handhaving te verbeteren werkt men aan zogenoemde handhavingarrangementen, waarbij afstemming en samenwerking tussen de verschillende handhavinginstanties centraal staat<sup>2</sup>. Een vergelijkbare benadering wordt gekozen rond toezichtarrangementen. Op lokaal niveau zijn dergelijke arrangementen in ontwikkeling binnen de integrale veiligheidszorg. In dat verband spreken diverse auteurs over een nieuw veiligheidsparadigma (Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Boutellier, 2005).

De derde oplossingsrichting vertrekt vaak van het uitgangspunt dat de verwachtingen die burgers hebben van de rechtshandhaving dienen te worden bijgesteld. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om media en communicatiebeleid van instanties als de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtbank. De Roos (2000) heeft bijvoorbeeld benadrukt dat het publiek onvoldoende op de hoogte is van de beginselen en de toepassingsmogelijkheden van het strafrecht. Het strafrecht wordt naar zijn mening niet begrepen in zijn functie van ultimum remedium en ten onrechte aangezien voor een veiligheidsinstitutie. Politie en justitie zijn er steeds meer op gericht om de overspannen verwachtingen van het publiek terug te dringen.

Het is echter de vraag of dit zogenoemde ‘verwachtingen management’ voldoende tegemoet komt aan de concrete behoeften van burgers. Bovendien valt het te betwijfelen of deze benadering instituties en burgers voldoende activeert om problemen zelf aan te pakken. Onderhavig project is gericht op een beter inzicht in de behoeften van burgers aan en hun verwachtingen van de bescherming door het rechtssysteem. Aansluitend gaat het om de vraag hoe het zelfoplossend

<sup>2</sup> Deze benadering heeft vorm gekregen in het programma ‘Handhaven op niveau’.



vermogen van instituties en burgers kan worden bevorderd. Op welke wijze kunnen burgers op basis van een samenspel tussen burgers, instituties en rechtssysteem optimaal bescherming ontvangen?

In deze benadering staat het perspectief van de burger centraal vanuit twee veronderstellingen. In de eerste plaats gaan we ervan uit dat het materiële resultaat (bescherming) zwaarder weegt dan de weg waarlangs dit wordt bereikt. Het belang van de oplossing of de bescherming staat voorop en niet de vraag langs welke (juridische) procedure men dit realiseert. Dit betekent dat het zoeken naar een oplossing of bescherming centraal staat en niet de vraag of sprake is van een juridisch conflict.

In de tweede plaats veronderstellen we dat door het probleem en de behoefte van de burger centraal te stellen meer recht wordt gedaan aan de capaciteiten van burgers om problemen op te lossen<sup>3</sup>. Dit sluit aan bij bestaande discussies over het recht in de veranderende maatschappij. De Raad voor de Rechtspraak voert bijvoorbeeld de discussie in hoeverre het huidige burgerlijke procesrecht nog voldoet (Barendrecht & Klijn, 2004). De RMO wijst erop dat burgers onvoldoende en niet in gelijke mate zijn geëquipeerd om zich in het veranderende speelveld van het recht staande te houden (RMO, 2004).

Wij benaderen de discussie over rechtsbescherming vanuit het burgerperspectief. Onderzoekers en beleidsmakers denken weliswaar veel na over andere vormen van rechtsbescherming, maar daarbij denken ze weinig vanuit het perspectief van burgers. Bovendien zijn dergelijke beschouwingen nauwelijks empirisch gefundeerd (Barendrecht & Klijn, 2004). Met dit verkennende onderzoek willen we een bijdrage leveren aan het denken over rechtsbescherming vanuit de behoeften van burgers. Aan welke vormen van bescherming hebben burgers eigenlijk behoefte? En op welke wijze is deze behoefte vorm te geven?

Hierbij staat dus niet zozeer de handhavingstaak, als wel de beschermingstaak van de overheid voorop. De minister van Justitie stelt hierover in zijn eerdergenoemde brief het volgende. “De wetgever moet niet vertrekken vanuit het belang

<sup>3</sup> Dit sluit aan bij adviezen van de RMO ‘onder andere sociale veiligheid’ en de SMVP die ervoor pleiten de zelfredzaamheid van burgers en instituties te vergroten.

van de overheid, maar vanuit het idee dat de belanghebbende burgers hun belangen tot hun recht moeten kunnen laten komen en dat kwetsbare belangen daarbij bescherming behoeven” (p. 12). Deze notie spitsen wij hier toe op de wijze waarop de rechtsorde in relatie tot andere oplossingsstrategieën de belangen van burgers kan beschermen.

Het gaat met andere woorden om een beter inzicht in de behoeften van burgers en om de vraag welke werkwijzen en vormen daar het meest adequaat op inspelen. Dit sluit aan bij wat de minister opmerkt: “Het strafrecht kan terugtreden ten behoeve van het bestuursrecht of het aansprakelijkheidsrecht, zelfregulerende systemen kunnen gebruik maken van alternatieve geschillenbeslechting” (p. 12). Hiermee onderkent hij de noodzaak om tot een nieuwe beoordeling te komen van de wijze waarop de belangen van burgers het best beschermd kunnen worden.

## 1.2 Bescherming

Het hiervoor gebruikte begrip bescherming heeft enige toelichting. In de strafrechtspleging wordt ‘rechtsbescherming’ van oudsher gebruikt voor strafvorderlijke regeling van de belangen van de verdachte. Juist bij het strafrecht is het tegengaan van willekeur en het streven naar rechtsgelijkheid van groot belang. De mogelijkheid tot vrijheidsontneming en vrijheidsbeperking dient door de overheid met de maximale prudentie te worden gehanteerd. In het algemeen wordt bescherming gebruikt ter markering van de democratische rechtsstaat. In deze gelijkstelling van bescherming van burgers aan het tegengaan van willekeur van de staat is in de afgelopen jaren een kentering gekomen. Door de toename van de criminaliteit en de angst hiervoor (samengenomen in het begrip sociale onveiligheid)<sup>4</sup> verwachten burgers in toenemende mate ook bescherming door de overheid tegen ongewenst gedrag van andere burgers.

<sup>4</sup> Sociale veiligheid wordt door Bruinsma (2004, p. 190) gedefinieerd als “de materiele en/of immateriële schade die ontstaat als gevolg van misdadige of asociale gedragingen of handelingen van mensen danwel de mate waarin men voor zulke schade angst heeft”.

Het begrip beschermingsarrangement sluit aan bij deze gedachte; het verwijst naar de functie van de staat om burgers een zekere mate van sociale veiligheid te garanderen. Daarbij dient wel de voorwaarde te worden gesteld dat dergelijke arrangementen in algemene zin dienen te voldoen aan de normen van de rechtsstaat. In dit verband hanteren we voortsnog de volgende werkdefinitie: *een beschermingsarrangement is het samenstel van formele en informele afspraken, procedures en institutionele inspanningen dat erop is gericht essentiële belangen van burgers te beschermen en dat voldoet aan de rechtsstatelijke criteria dienaangaande.*

Deze notie sluit aan bij de bredere functie die door de WRR is toegekend aan de rechtsstaat. Het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (2003) stelt dat de rechtsstaat ingeklemd raakte tussen twee langetermijnprocessen: de internationalisering van het recht en de individualisering van burgers. Kort gezegd leidden deze processen tot een grotere complexiteit van regelsystemen en tekorten in de handhaving. Voor het behoud van de rechtsstaat noemt de WRR de volgende voorwaarden: een effectieve rechtshandhaving; een adequaat functionerende overheid; een goed functionerende rechterlijke macht; een levendige civil society; en voldoende vertrouwen in het recht. Op het niveau van de *wetgever* constateren we een overdaad aan regelgeving, regelgeving die ook weer complexer wordt vanwege Europese en andere internationale invloeden. Op het niveau van de *handhaving* is sprake van een tekort en op het niveau van de rechtsspraak van verstopping van de rechtsgangen. Het rechtssysteem is met andere woorden niet in staat de vraag naar recht en met name rechtszekerheid bij te benen. Naast versterking van de rechterlijke handhaving dienen aldus de WRR - “nieuwe vormen van regulering” te worden ingevoerd, “waarbij ook het werken met open normen zal toenemen” (p.11).

De WRR adviseert te komen tot een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers (de derde aanbeveling). Ook andere organisaties dan de overheid dienen zorg te dragen voor het publieke belang het onderwijs, de gezondheidszorg, welzijn en cultuur. Toegespitst op de veiligheidsproblematiek betekent deze stellingname van de WRR dat de regulering van ‘conflicten’ tussen burgers een gemeenschappelijke institutionele taak is.

*Het begrip beschermingsarrangementen beoogt deze gemeenschappelijke zorg voor de veiligheid tot uitdrukking te brengen. Het verwijst naar de verwachtingen van de burgers, ziet op de mogelijkheden van het recht, en biedt uitzicht op vervangende of aanvullende vormen van bescherming via andere instituties en initiatieven. Daarbij valt in eerste instantie te denken aan het strafrecht, maar ook in regulering via andere rechtsgebieden als het privaatrecht en bestuursrecht wordt een discrepantie ervaren. Daarnaast kunnen we voorzieningen en reguleringen van andere instanties in de analyse betrekken (zoals buurtbemiddeling en bemiddeling op scholen). Door het perspectief van burgers centraal te stellen kunnen we dwars door formele en informele systemen heen kijken.*

### 1.3 Sociale veiligheid

Er lijkt een steeds grotere discrepantie te bestaan tussen enerzijds de verwachtingen die burgers hebben van de overheid inzake criminaliteitsbestrijding en anderzijds de beleidsopvattingen over en prestaties van de overheid bij criminaliteitsbestrijding (Bruinsma, Van de Bunt & Haen Marshall, 2001, p. 17). De burger doet steeds vaker een beroep op politie en justitie als er conflicten zijn. De vraag naar de *discrepantie tussen de vraag van de burger en het aanbod van de overheid* speelt op alle rechtsterreinen. Moet de overheid altijd bescherming bieden of zijn er terreinen waarop de burger of beroepsgroep het (in eerste instantie) zelf moet oplossen? Welke problematiek kunnen we onttrekken aan overheidsbescherming? We kunnen gebieden onderscheiden waar de overheid moet optreden, gebieden waar de overheid niet wil optreden en gebieden waar de overheid niet kan optreden. In welke gevallen moet de overheid een regisseursrol hebben en waar een controlerende rol? En komt dit overeen met wat burgers verwachten van de overheid, ook in de wisselende context van de dagelijkse werkelijkheid?

In het algemeen geldt dat het vertrouwen van burgers in het recht van groot belang is voor de legitimiteit van de overheid (WRR, 2003; RMO, 2004). Meer in het bijzonder lijkt veiligheid hierin een rol te spelen (Kornai, Rothstein & Ackerman, 2004). Maar juist daar geldt dat gesproken kan worden van een discrepantie tussen groeiende 'vraag' van burgers en een relatief afnemend 'aanbod' van strafrechtelijke interventies. In

een periode van veertig jaar vertienvoudigde de geregistreerde criminaliteit. Het strafrechtelijke systeem groeide, maar niet navenant. Het handhavingtekort doet zich op dit terrein dan ook het sterkst voelen. In het vervolg van deze studie zullen wij voornoemde verhouding nader onderzoeken.

Eerst staan we stil bij de verhouding tussen formele en informele systemen van regulering van de sociale orde. Daartoe wordt vertrokken vanuit het begrip sociaal kapitaal zoals Bourdieu en Putnam dat hanteren, en het begrip sociale controle en gedragsregulering zoals uiteengezet door Ellickson (1994). Hoofdstuk 2 werkt dit nader uit voor vraagstukken van rechtsbescherming. Vervolgens wordt ingegaan op de behoefte aan conflictoplossing en rechtsbescherming van burgers rond problemen van veiligheid voor de drie domeinen gezin, school en wijk. We gaan in op de vraag wat deze verkenning naar behoeften aan rechtsbescherming heeft opgeleverd en of er criteria zijn te formuleren waaraan een beschermingsarrangement moet voldoen. Het onderzoek naar behoeften van burgers aan rechtsbescherming is dan te relateren aan andere belangen, zoals het algemeen maatschappelijk belang (hoofdstuk 3). In de slotbeschouwing plaatsen we de resultaten van het onderzoek in de bredere publieke discussie.

#### **1.4 Methodologische verantwoording**

Voorliggend rapport is nadrukkelijk het resultaat van een verkennende studie. Het is gebaseerd op drie soorten inspanningen. In een literatuuronderzoek is gezocht naar theoretische aanknopingspunten voor het begrip beschermingsarrangementen. Het resultaat van dit onderzoek staat beschreven in hoofdstuk 2. Vervolgens zijn voor een drietal domeinen - gezin, school, wijk - de beschermingsbehoefte, het bestaande rechtskader en de sociale maatregelen in kaart gebracht. In deze fase zijn tevens drie gespreksrondes gehouden met praktijkdeskundigen op de betreffende domeinen.

Ten slotte is een seminar gehouden met dertig wetenschappelijke deskundigen. Op dit seminar stond met name de houdbaarheid van de benadering in termen van beschermingsarrangementen centraal. Naast een algemeen deel aan het begin en eind bestond het seminar uit drie workshops waarin deze vraag voor de drie domeinen werd besproken. In Bijlage 3 zijn de namen

van de betrokken praktijkdeskundigen en wetenschappelijke deskundigen opgenomen.

## 2 Sociaal kapitaal en rechts bescherming

### 2.1 Inleiding

De afstemming tussen overheid en burger kunnen we opvatten als een centraal probleem van de moderne sociologie. In hoeverre is de overheid verantwoordelijk voor problemen, welke problemen moeten burgers zelf oplossen en wat kan in dat verband aan burgerinitiatief worden overgelaten? Aan dit ogenschijnlijk praktische probleem over de taakverdeling tussen overheid en burgers zitten allerlei ideologische uitgangspunten vast over het functioneren van de democratie, de dominantie van de staat, de markt of het individu. Om meer inzicht te krijgen in deze discussie is een korte geschiedenis op zijn plaats. Een kernbegrip in de discussie tussen overheidsmacht en burgerplicht is de *civil society*, in het Nederlands ook wel vertaald als maatschappelijk middenveld (2.2). Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis van de begrippen ‘sociaal kapitaal’ en ‘sociale infrastructuur’ (2.3) en op de lastige dynamiek tussen overheid en probleemoplossend vermogen van burgers (2.4). Ten slotte beschrijven we de relatie tussen - samenvattend - het sociaal kapitaal en rechtsbescherming (2.5) en gaan we meer specifiek in op het beslechten van geschillen (2.6).

## 2.2 Tussen staat, markt en gemeenschap

Hoewel *civil society* pas na 1989 een modeterm werd, dateert het begrip uit de zeventiende eeuw. Als product van de Verlichting werd het begrip vooral gebruikt in relatie tot en als tegenhanger van de staat. Dekker (2002) onderscheidt hierbij drie verschillende theoretische tradities.

De eerste traditie plaatst de *civil society* als maatschappelijk zelfbestuur tegenover de staat en is verbonden met de naam van de zeventiende eeuwse filosoof John Locke. Volgens Locke is de mens van nature een sociaal wezen, dat moet samenwerken met anderen om in zijn behoeften te kunnen voorzien. Door deze vrijwillige samenwerking tussen mensen is op den duur een sociale orde ontstaan. Deze positie van een 'natuurlijke sociale ordening' staat tegenover die van Hobbes, die een absolutistische staatsvorm noodzakelijk achtte. Deze vormt het resultaat van een 'sociaal contract' tussen de egoïstische mens en de oppermachtige staat (de Leviathan). Locke was echter van mening dat de staat zich niet moet bemoeien met de samenleving, omdat deze zichzelf reguleert en geen sturing nodig heeft. In de politieke orde van Locke is dus sprake van een sterke maatschappij waarin burgers samenwerken op basis van gelijkwaardigheid.

In de tweede traditie wordt de *civil society* gezien als een geheel van intermediaire organisatievormen onder de staat. Montesquieu benadrukte het belang van de standen als tegenhanger van de staat, omdat zij de individuele vrijheden van de burger en de samenhang binnen groepen beschermden tegen de macht van de overheid. Volgens Alexis de Tocqueville konden vrijwillige verbanden van burgers die rol van de standen overnemen. Zij vormen niet alleen een buffer tussen de staat en het individu, maar vertegenwoordigen ook bepaalde belangen, bevorderen burgerzin en nemen taken op zich die zij beter kunnen uitvoeren dan de overheid.

Terwijl de *civil society* in de eerste twee tradities een positieve connotatie heeft als hoeder van individuele vrijheden tegenover de bedreigende macht van de staat, zijn de rollen in de derde opvatting, die van Karl Marx, omgekeerd. Bij Marx is het de staat die het algemeen belang behartigt, terwijl de burgerlijke maatschappij (bourgeoisie) verbonden is met particuliere belangen. "De beperktheid van deze burgerlijke maatschappij zorgt ervoor dat de term burgerlijk tot op de dag van vandaag in



Duitstalige landen en ook in Nederland zoveel weerzin oproept dat men *civil society* maar liever onvertaald laat”, aldus Dekker. Genoemde tradities klinken nog steeds door in het huidige debat over de *civil society*, waarin de betrokkenen zowel meer als minder belang hechten aan staatsregulering van de sociale krachten in de samenleving. De aandacht van Marx voor de zelfstandige rol van de economie heeft ertoe geleid dat de *civil society* tegenwoordig niet alleen tegenover de staat, maar ook tegenover de markt wordt geplaatst. De sociologische traditie heeft zich daarbij meer in het bijzonder beziggehouden met de specifieke dynamiek van de *civil society*.

### 2.3 Sociaal kapitaal als brandstof voor de samenleving

Sociaal kapitaal geldt als het belangrijkste product van de *civil society*. De wortels van dit begrip liggen in het werk van de negentiende eeuwse socioloog Durkheim. Deze stelde onder meer dat het behoren tot een groep en het ervaren van sociale steun bescherming bieden tegen normloosheid en zelfmoord. Sociaal kapitaal vormt niet alleen de drijvende kracht achter de vrijwillige verbanden van burgers, maar is volgens velen ook een belangrijke brandstof voor andere maatschappelijke processen, in het bijzonder voor een goed draaiende democratie. Democratische staatsvorming behoeft in deze benadering een dynamische *civil society*.

De relatie tussen sociale verbanden, zoals het verenigingsleven, en de democratie, staat bijvoorbeeld centraal in het werk van Putnam. Hij vraagt zich of hoe het komt dat democratische instellingen in sommige landen of streken wel van de grond komen, terwijl andere regio's steeds weer terugvallen in totalitaire gewoontes. Daarvoor heeft hij twintig jaar lang onderzoek gedaan in Italië, waar de regio's sinds 1970 meer autonomie hebben gekregen. De ene regionale overheid doet het daarbij veel beter dan de andere. In de verklaring waarmee Putnam in 1993 komt, klinkt het gedachtegoed door van De Tocqueville: in regio's met een rijk verenigingsleven en dicht vertakte netwerken doen de regionale regeringen het veel beter dan in regio's met een veel minder bloeiend verenigingsleven. In de ogen van Putnam vervullen verenigingen daarom een onvervangbare democratische rol, doordat ze bijdragen aan de vorming van wat hij noemt 'sociaal kapitaal'. De definitie van dit begrip blijft enigszins vaag. Het verwijst naar de bereidheid

tot samenwerking, de aanwezigheid van vertrouwen in medeburgers en het belang van normen van wederkerigheid. Daarnaast zijn netwerken binnen een samenleving belangrijk, omdat daarin sociale uitwisseling en samenwerking plaatsvindt. Formele en informele regels of instituties zijn omgekeerd van invloed op het sociaal kapitaal: regels vergroten de orde in de samenleving en vergroten de voorspelbaarheid van maatschappelijke processen (Ostrom & Ahn, 2003).

Het begrip sociaal kapitaal is aanleiding geweest voor een uitgebreid wetenschappelijk en politiek debat over het wezen van sociaal kapitaal en of het in onze maatschappij toe of afneemt<sup>5</sup>. Een belangrijk kritiekpunt is bijvoorbeeld dat sociaal kapitaal zoals uitgewerkt door Putnam, een historische nostalgie naar hechte, traditionele gemeenschappen uitademt, terwijl deze gemeenschappen eerder economische groei en innovatie tegenwerken dan stimuleren (Florida, 2004). Economische groei en sociale broedplaatsen, het creëren van ‘zinvolle nieuwe vormen’ van samenleven worden eerder door creatieve geesten (wetenschappers, technici, kunstenaars) gestimuleerd; creatief kapitaal zou met ander woorden meer voorspoed brengen. Bovendien is naar voren gebracht dat gemeenschappen met een hecht sociaal weefsel, waarin sprake is van veel samenwerking, wederkerigheid en vertrouwen, soms helemaal niet constructief zijn voor de samenleving als geheel. Denk bijvoorbeeld aan criminele organisaties of jeugdbendes. Een hiermee samenhangend punt is dat voor de maatschappij als geheel niet alleen binding binnen de groep, maar juist ook *bridging* tussen groepen noodzakelijk is. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat etnische minderheidsgroepen niet alleen op zichzelf gericht zijn (bonding), maar dat de verschillende groeperingen elkaar ontmoeten in het buurthuis, op het voetbalveld, in de winkel, op het schoolplein en op het werk (Werdmolder, 2005).

Ondanks kritiekpunten wordt de lofzang op sociaal kapitaal na Putnam steeds meer bezongen, niet in de laatste plaats door de overheid zelf die steeds meer verantwoordelijkheid bij de burgers wil leggen. Met name in de eerste helft van de twintigste eeuw was het centraal stellen van burgers bepaald niet vanzelfsprekend in sociaal beleid. Met de mond werd weliswaar lange tijd beleden dat de ontplooiing van burgers

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Ostrom & Ahn, Foundation of Social Capital (2003) voor een uitgebreid overzicht.

centraal stond, maar in de praktijk was de burger toch vooral object van beleid. Dat de burger met zijn netwerken en organisaties onderdeel zou (kunnen) uitmaken van de sociale infrastructuur werd lange tijd miskend: de overheid zorgde voor hem of haar, voor zijn of haar bestwil, en soms ook daar tegenin. In de driehoeksverhouding overheid, burgers en particulier initiatief waren de burgers lange tijd de zwakke partij. Pas met de uitbouw van de verzorgingsstaat begint deze verhouding te veranderen, bijvoorbeeld door de van overheidswege gestimuleerde samenlevingsopbouw, die zich meer en meer buiten de verzuilde particulier initiatiefkaders begon te ontwikkelen<sup>6</sup>.

De verdere uitbouw van de verzorgingsstaat door de ontzuiling en professionalisering leidde paradoxaal genoeg tot erosie van de *civil society*. Het 'verzuilingsprobleem' veranderde in een 'verkokeringprobleem'. De verzuiling was karakteristiek voor de sociale structuur van Nederland; de overheid stemde haar beleid daarop af. Door de toenemende verstatelijking werd de overheid zelf het probleem. Met de groei van de verzorgingsstaat nam de overheid steeds meer publieke functies van de zuilen over. Het maatschappelijk middenveld raakte afhankelijk van subsidies. De regels die daarmee gepaard gingen, zorgden voor bureaucraties. Daarmee is een zwaar accent komen te liggen op bestuurlijke problemen. Dit uitte zich in een sterk institutioneel gericht beleid, waarbij de bal voornamelijk bij de overheid komt te liggen. De overheid levert voorzieningen op terreinen als openbare orde, onderwijs, bijstand en gezondheidszorg, die burgers in staat stellen deel te nemen aan de samenleving. Dit aanbodmodel redeneert vanuit het primaat van de politiek, zowel op landelijk als provinciaal als lokaal niveau. Het is echter de vraag of de overheid voldoende zicht heeft op wat er aan voorzieningen geregeld wordt en of daarmee geen groepen burgers buiten de boot vallen. De verkokering in de ambtelijke

<sup>6</sup> De civil society is in Nederland sterk verbonden met de verzuiling. De verzuilde samenleving, waarin elke politieke of godsdienststroming eigen instellingen en verenigingen organiseerde, was het Nederlandse recept voor eenheid in verscheidenheid. In de hoogtijdagen van de verzuiling was het verenigingsleven een verlengstuk van de levensbeschouwelijke scheidslijnen in onze samenleving (Lijphart, 1976). De afstemming tussen de zuilen vond plaats op het hoogste politieke niveau, waar de elites via wederzijdse concessies de maatschappelijke rust bewaakten. Dit veronderstelde een zekere passiviteit van de achterban. De aanhang werd geacht zich loyaal op te stellen ten opzichte van de vertegenwoordigers in de politieke arena.

diensten en overheidsinstellingen zorgt ervoor dat voorzieningen in praktijk langs elkaar heen werken en niet goed in staat zijn om gezamenlijk de burgers van dienst te zijn. Deze institutionele logica is onlangs voor een vijftal sectoren beschreven door de WRR in haar rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004). Zij is onverkort van toepassing op het verlenen van juridische diensten.

Het vraagmodel komt naar voren als reactie op het aanbodmodel. Dit model neemt expliciet de vraag van de burger als uitgangspunt; het zet zich af tegen de dominante rol van de overheid en legt het primaat bij de burgers. De overheid is in dit 'vraagmodel' slechts faciliterend. Partijen op lokaal niveau, bijvoorbeeld in de wijk, zoals scholen, woningcorporaties, bewoners en ondernemers worden geacht een belangrijke inbreng te hebben en zelf vast te stellen wat de behoefte is. De Commissie Etty stelde deze benadering als een van de eerste aan de orde in haar onderzoek naar de bruikbaarheid van lokale infrastructuren om de grotestedenproblematiek aan te pakken (Commissie Etty, 1998).

Deze ontwikkeling van aanbodmodel naar vraagmodel heeft zich (al eerder) op verschillende terreinen binnen de professionele hulpverleningsorganisaties voorgedaan, zoals in het maatschappelijk werk, de hulpverlening en de zorg; daar werd de positie van de cliënt en de behoefte van de cliënt meer centraal gesteld (Van Montfoort, 2004; Van der Laan, 1990). Inmiddels is het de vraag of voor het terrein van de sociale veiligheid een dergelijke vraagsturing van overheidsdiensten adequaat is. In dit verband is het begrip probleemgerichte sturing relevant, waarin sociale problemen het uitgangspunt voor samenwerking vormen tussen het sociale veld en de overheid. In de articulatie van problemen dient de behoefte van burgers door te klinken, en wordt aansluiting gezocht bij de mogelijkheden van de instituties om deze op te lossen.

#### **2.4 Noodzakelijke maar moeilijke dynamiek**

Bovenstaande modellen (aanbod en vraagmodel) gaan uit van een 'zero sum' denken, waarbij of de burgers of de overheid (of de professional) het initiatief nemen. Burgerinzet staat daarbij gelijk aan een terugtrekkende overheid en omgekeerd. De (sociale) ambities van de overheid bijvoorbeeld benadrukken eenzijdig de verantwoordelijkheid van burgers. Door bewoners

te 'empoweren' en gezamenlijk hun eigen problemen aan te laten pakken kan de overheid een stapje achteruit doen. Dit wordt zelfs als gewenst gezien om dit proces niet voor de voeten lopen. Allerlei dure sociaal-economische voorzieningen kunnen daarmee worden afgebouwd en sociale beroepskrachten kunnen uit de buurten verdwijnen.

Deze voorstelling van zaken gaat echter voorbij aan de complexe dynamiek tussen de overheid en de civil society, waarvan de kracht mede afhankelijk is van de inzet van de overheid. Informele verbanden van burgers, gericht op sociale integratie, zijn vaak verankerd in structurele voorzieningen die door de overheid gefinancierd worden, zoals buurthuizen, scholen en woningbouwcorporaties. Op hun beurt zijn deze voorzieningen weer afhankelijk van de bereidheid en vrijwillige inzet van burgers om een maatschappelijke rol te kunnen vervullen. Zoals Putnam heeft laten zien, draagt een sterk maatschappelijk middenveld bij aan een goed functionerende democratie en overheid.

Het omgekeerde geldt evenzeer: een goed functionerend maatschappelijk middenveld heeft een sterke overheid nodig die op basis van haar inzet vertrouwen genereert onder burgers om zich collectief in te zetten voor de deelname aan de samenleving. De formele voorzieningen die de overheid opzet en de verbanden die zij aanknoopt met burgers, verankeren de inzet van burgers en maken collectieve actie mogelijk binnen de veilige kaders die de overheid daarmee biedt. Een overheid die haar bijdrage aan de *civil society* verwaarloost, ondermijnt de vrijwillige verbanden van burgers die zich inzetten voor de publieke zaak. Het gaat veel meer om een balans, waarbij de overheid er enerzijds naar streeft een adequaat voorzieningenniveau te realiseren, met name voor de meest kwetsbare groepen en gebieden in een stad, en anderzijds zoveel mogelijk probeert aan te sluiten bij bestaande competenties van individuen en groepen en deze probeert te versterken.

Wil er sprake zijn van dynamiek, dan moeten de verschillende partijen elkaar weten te vinden en eenzelfde taal spreken; er moeten gedeelde 'betekenissen' en probleemdefinities zijn. In dit opzicht zijn de uiteenlopende definities van het maatschappelijk middenveld al een probleem. De overheid maakt binnen haar beleid een onderscheid in verschillende terreinen zoals welzijn, onderwijs, huisvesting, openbare orde, justitie, arbeid, gezondheid, recreatie en sport. Burgers zijn veel minder

geneigd de wereld in beleidsvelden uiteen te leggen. Zij delen de activiteiten die zij binnen de *civil society* ontwikkelen in volgens andere definities en prioriteiten. Zo zullen burgers hun levenssferen veeleer omschrijven in termen van bijvoorbeeld relaties, liefde en seksualiteit, amusement, lijf en leden en veiligheid. Het is de kunst om bij het stimuleren van de sociale infrastructuur deze verschillende definitiekaders met elkaar te verbinden. Dit vraagt het vermogen van de overheid om zich in te leven in de belevingswereld van haar burgers.

Een tweede belangrijk aspect voor het op gang brengen van een dynamische relatie is de onderkenning door de overheid en professionele instellingen van het sociaal kapitaal van burgers. Dit betekent dat zij een afgewogen, optimale (en niet maximale) inzet plegen die eigen vermogens van burgers respecteert, ondersteunt en stimuleert. De behoefte aan overheidsbeleid zal per terrein verschillen, afhankelijk van hetgeen er al door burgers op dit terrein georganiseerd is en wat daarbij aanvullende behoeften zijn. Soms zullen problemen zonder een forse inzet van de overheid niet oplosbaar zijn (bijvoorbeeld criminaliteit en overlast); ook zullen soms bepaalde groepen niet worden bereikt (integratieproblemen).

In een dergelijke optimale benadering worden voorzieningen niet als vanzelfsprekend geleverd, maar worden zij afgestemd op de door burgers georganiseerde voorzieningen, aangevuld in samenspraak met burgers. Wat zijn de kantelpunten in de sociale infrastructuur en waar liggen de mogelijkheden tot verandering? Welke maatschappelijke sferen zijn het beste in staat om sociaal kapitaal onder burgers te stimuleren en kan de markt hierin eventueel voorzien? Omgekeerd betekent dit voor burgers dat ze moeten nagaan wat voor beleid de overheid voert op het terrein waarop ze zich organiseren en welke ondersteuning er mogelijk en noodzakelijk is.

Overigens zullen activiteiten die binnen de *civil society* ontwikkeld worden niet altijd de sociale integratie tussen burgers bevorderen. Dit hangt af van de mate waarin burgers bij deze activiteiten onderling vertrouwen opbouwen. Ook het doel, het bereik en de formaliteit van de opgezette activiteit spelen hierin een rol. Wordt er alleen actie ondernomen door en voor de eigen groep? Sportverenigingen organiseren bijvoorbeeld hun leden op basis van leeftijd en sekse. Dit kan tot veel interne binding leiden, maar de overheid zal niet altijd even blij zijn met deze organisatiegronden, zeker niet wanneer zij juist de integratie van burgers over deze grenzen heen wil bevorderen.

Het is voor de samenleving als geheel belangrijker dat groepen openheid kennen (en exit-mogelijkheden) en dat er contact is tussen verschillende groepen, dan dat sprake is van sterke hechting binnen de groep.

Er zijn grote verschillen in de mate van benutting en ontplooiing van het aanwezige sociaal kapitaal in de samenleving. Vooral wijken benutten het beschikbare talent lang niet altijd en zij stimuleren de ontplooiing vaak te weinig. Dit geldt voor buurtbewoners in een zwakke sociale positie, maar ook voor bewoners die zich wel georganiseerd hebben, maar zich overvallen voelen door alle programma's met goede bedoelingen, die vanuit verschillende overheidslagen over hen worden uitgestort. De wijkaanpak is zo populair geworden (De Boer & Duyvendak, 1998) dat de bestaande sociale infrastructuur er soms onder dreigt te bezwijken. Zelfs professionals die van oudsher in deze wijken werken, voelen zich soms 'overruled' door programma's uit Europa en Den Haag. Een efficiënt horizontaal samenspel tussen *civil society* en overheid kan alleen dan totstandkomen, wanneer de verticale verhoudingen goed doordacht zijn.

Een actieve overheid faciliteert daarbij niet alleen actieve burgers, maar kan ook besluiten om zelf het initiatief te nemen om slapende burgers wakker te maken. Een overheid kan uit preventieve overwegingen het initiatief onder burgers aanwakkeren om verzwakking van de sociale infrastructuur tegen te gaan of de infrastructuur te versterken, juist op die plaatsen waar de structuur zwak is. En een overheid kan besluiten ferm op te treden indien (veiligheids)problemen de sociale mogelijkheden van een institutie of wijk te boven gaan.

## 2.5 De dynamiek tussen recht, burger en bescherming

In voorgaande paragraaf is het belang van dynamiek tussen burgers en overheid om het sociaal kapitaal in de samenleving te versterken uiteengezet. Deze dynamiek is ook aanwezig op het terrein van recht en ordehandhaving. Om de bescherming van burgers te waarborgen dient de overheid de balans tussen formele rechtsvormen en informele conflictbeslechting te bewaken. Een sterke overheid is nodig om de voorwaarden te scheppen waarbinnen burgers hun eigen leefwereld kunnen vormgeven en conflicten kunnen oplossen. Deze voorwaarden

zijn echter geen statische gegevens. Er is sprake van een steeds veranderende dynamiek tussen behoeften van burgers en de rol van de overheid. Uitgangspunt van deze studie is dat deze dynamiek te weinig wordt gethematiseerd. Aan welke vormen van bescherming heeft de burger behoefte en bij welke vormen van informele conflictbeslechting kan worden aangesloten? Om deze vraag nader te kunnen thematiseren stellen we ons eerst een radicale vraag: kan sociale orde ook zonder recht worden gerealiseerd? Volgens Robert C. Ellickson wel, zoals mag blijken uit de titel van zijn boek: *Order without Law*. Er komt veel meer spontaan en zonder recht tot stand dan men over het algemeen aanneemt. Hij verzet zich dan ook tegen rechtsfilosofen die recht als enige mogelijkheid voor orde beschouwen. Sociale controle realiseert zich door verschillende vormen van gedragsregulering, waarvan het recht er één is. Het is een belangrijke studie voor deze verkenning van het begrip beschermingsarrangementen, omdat ook Ellickson op zoek is naar de verhouding tussen formele en informele systemen. Daarbij verschilt zijn vertrekpunt 'sociale orde' enigszins van het onze, waarin de bescherming van burgers centraal staat. De ondernemingen liggen echter dicht genoeg bij elkaar om apart aandacht te besteden aan zijn bevindingen<sup>7</sup>. Ellickson deed onderzoek naar conflicten rond vee in het rurale gebied Shasta County: schade door vee, veediefstal, conflicten over grazen op andermans weide en dergelijke. Op het eerste gezicht situaties die nauwelijks vergelijkbaar zijn met de meer urbane veiligheidsproblematiek in onze studie. Het gaat in zijn studie echter meer om de structuur van de conflictbeslechting dan om de inhoud van de conflicten. Daarbij zij aangetekend dat het in Shasta County gaat om 'closeknit groups', dat wil zeggen hechte, enigszins gesloten, homogene groepen. Hij constateert dat de meeste problemen in deze gemeenschappen worden opgelost door het gebruik van informele normen en vormen. Op basis van deze empirische constatering formuleert hij de volgende hypothese:<sup>8</sup> members of a closeknit group develop and maintain norms whose content serves to maximise the aggregate welfare that members obtain in their workaday affairs without one another" (p. 167). Anders gezegd: in hechte gemeenschap-

<sup>7</sup> Met dank aan Marnix Croes van het WODC, die ons op deze studie heeft gewezen.

<sup>8</sup> Die in feite de vorm aanneemt van een stelling waar Ellickson het boek omheen bouwt.



pen heerst een sterk utilitaristisch ethos dat bepalend is voor het oplossen van hun alledaagse conflicten. Hij beargumenteert deze stelling over optimaal nut in relatie tot de economische en sociologische benaderingen van het recht. Belangrijker voor onze studie is echter dat Ellickson een systeem van sociale orde (of sociale controle) vond dat is gebaseerd op twee soorten sancties (beloning en straf), en vele soorten controlerende instanties en regels.

Belangrijk ook is de partij die de controle heeft over de regels en sancties (de controlerer). Ellickson onderscheidt de persoon zelf, andere personen, sociale krachten, organisaties en de overheid. Deze partijen gebruiken in principe verschillende 'instrumenten' om controle uit te oefenen. Voor de *persoon* zelf is bijvoorbeeld zijn persoonlijke ethiek (het geweten) doorslaggevend. Ten opzichte van *andere personen* is het contract (ook in de vorm van afspraken) cruciaal, waarbij persoonlijke zelfhulp (of correctie) kan volstaan. De *sociale kracht* is gebaseerd op normen, waarbij derden de zelfhulp (of correctie) leveren. De *organisatie* leunt op regels die worden opgelegd en door haarzelf worden gehandhaafd. De *overheid* maakt gebruik van het recht dat het rechtssysteem kan opleggen.

Vooraf de keuze tussen norm (als sociaal effect) en recht (als overheidsinterventie) is vaak moeilijk te maken. Deze keuze wordt onder andere beïnvloed door kenmerken van het conflict en de betrokken partijen. Ellickson onderscheidt in dat verband de sociale afstand tussen de partijen, de grootte van de inzet, de inhoudelijke inzet en de mogelijkheid om de kosten af te schuiven op derden. Met elkaar vormen controlers, sancties en regels een systeem van sociale controle dat uiteindelijk het sociale systeem uitmaakt. Het zou te ver voeren om het systeem van Ellickson zonder meer van toepassing te verklaren op de door ons onderzochte domeinen. Ellickson relateert ook zelf zijn utilitaristische benadering. Veel sociale omgevingen zijn niet 'closeknit'. Bovendien is er het gevaar van uitsluiting; nutsmaximalisatie is immers een wel zeer beperkt moreel criterium. Er zijn normatieve uitgangspunten in termen van rechtvaardigheid, gelijkheid, vrijheid en dergelijke die niet (louter) in utilitaire termen kunnen worden begrepen.

Ondanks zijn pretentieuze titel stelt ook Ellickson vast dat het recht noodzakelijk is om deze onvolkomenheden van een Order without law te overstijgen. Het recht houdt immers ook rekening met andere principes dan de conflictbeslechting als zodanig; het is ook beschermend naar buitenstaanders; het gaat

over meer fundamentele normen (en niet alleen over alledaagse). “From both positive and normative perspectives, norms have their limits and law has its place”, zo vat hij de verhouding tussen het formele recht en de informele regulering samen (p. 283). Hij bestrijdt daarbij de opvatting (van onder andere Black) dat recht en andere vormen van sociale controle omgekeerd evenredig zijn. Het recht kan informele afdoening ook versterken of beïnvloeden.

De benadering van Ellickson maakt ons op deze wijze gevoelig voor de mogelijkheden van onze benadering en de verschillen die we daarbij dienen aan te brengen. Wanneer het belang van de informele orde wordt genegeerd creëren we een wereld met zowel meer recht als minder orde, zo luidt de laatste zin van zijn boek. Daarmee onderstreept hij het belang van de benadering die wij in deze studie voorstaan, namelijk het benutten van sociale reguleringen in relatie met het formele recht ter bescherming van burgers. In de praktijk zal er nooit sprake zijn van een of-of-relatie, maar kan eerder worden gesproken van wederzijdse beïnvloeding: een goed functionerende informele beschermingsstructuur draagt bij aan de orde en rechtshandhaving, maar de kracht daarvan is mede afhankelijk van de formele rechtsbescherming. Met andere woorden: in de schaduw van het recht worden veel conflicten opgelost. De kracht van het normerend vermogen van het recht is van invloed op de wijze van conflictbeslechting buiten het recht om (Barendrecht, 2005; Barendrecht & Kamminga, 2004).

Op deze wijze gesteld is de toegankelijkheid van het recht van groot belang. De RMO benoemt in haar advies hierover (2004) een drietal knelpunten, namelijk ongelijke machtsposities tussen partijen en/of gebrek aan kennis en/of vaardigheden, de kosten of lasten die gemoeid zijn met het inschakelen van juridische hulp of interventie en het feit dat de juridische oplossing lang niet altijd een werkelijke oplossing biedt voor het probleem. De RMO wijst erop dat duidelijke rechtsnormen van belang zijn in de samenleving omdat mensen moeten weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Als duidelijke rechtsnormen en informatie over het materiële recht ontbreken is het moeilijker om conflicten op te lossen. Tevens zijn eenvoudige constructieve rechtsinterventies noodzakelijk, dat wil zeggen neutrale bindende interventies, die aansluiten bij de burger. Gewezen wordt op het belang van een onderhandelingsomgeving waarin de zelfredzaamheid van de burger wordt versterkt (RMO, 2004; Barendrecht & Kamminga, 2004).

Als het gaat om conflicten rond sociale veiligheid is een sterke overheid nodig die op basis van haar inzet vertrouwen genereert onder burgers om zich collectief in te zetten voor de orde en rechtshandhaving. Burgers kunnen alleen de verantwoordelijkheid voor veiligheid oppakken als sprake is van voldoende sociale competentie en weerbaarheid, *binnen een relatief veilige situatie*. De overheid en maatschappelijke instellingen hebben de taak hiertoe voorwaarden te scheppen. Institutioneel vertrouwen is hierbij een sleutelbegrip. Binnen een dergelijk kader kan sociale regulering een krachtige functie krijgen, zo leert ons de studie van Ellickson. Met zijn fijnmazige model van sancties, instanties, regels en *controllers* wijst hij op de mogelijkheden van beschermingsarrangementen waarin deze verschillende factoren op elkaar worden afgestemd.

## 2.6 Het beslechten van geschillen

Voor we ingaan op de thematiek van sociale veiligheid en de behoefte aan rechtsbescherming, concentreren we ons op de behoefte aan rechtsbescherming in meer algemene zin. Tegenwoordig worden maatschappelijke problemen geduid als inbreuken op mensenrechten en rechtsproblemen. Burgers krijgen meer rechten en burgers doen vaker een beroep op hun rechten. De overheid spreekt wel van een claimcultuur om aan te geven dat burgers hun recht willen halen en schadevergoeding claimen voor allerlei zaken waarbij intermenselijke oplossingen meer voor de hand zouden liggen (TK 26 630). Een recent grootschalige onderzoek naar conflictbeslechting, de Geschilbeslechtingdelta 2003, gaat in op de vraag wanneer burgers het recht inroepen bij een verscheidenheid aan conflicten op het terrein van civiel recht en bestuursrecht. De Geschilbeslechtingdelta laat zien dat mensen conflicten op het terrein van civiel en bestuursrecht doorgaans oplossen zonder een formele juridische procedure te starten; advocaten, rechters en andere juridische deskundigen spelen een zeer bescheiden rol. Uit de Geschilbeslechtingdelta komt naar voren dat tien procent van de burgers die een probleem ervaren, passief blijft in die zin dat ze geen contact zoeken met de wederpartij en geen professionele hulp zoeken. Daarnaast pakt 46 procent het probleem zelf aan en zoekt 44 procent professionele hulp of advies. Deze professionele hulp kan juridisch zijn, zoals het inschakelen van de vakbond, advocatuur, politie,

bureau voor rechtshulp of rechtsbijstandverzekering, maar ook niet-juridisch, zoals de sociaalraadsman of het maatschappelijk werk.

De reden om geen contact op te nemen met de wederpartij of hulp van buiten in te roepen is in bijna de helft van de gevallen omdat het probleem zich uiteindelijk zelf heeft opgelost (43%). Andere redenen zijn: men heeft genoeg van de zaak, men vindt het niet de moeite waard of er kan niets aan worden gedaan. De keuze tussen de drie oplossingsstrategieën (passief, zelf erop af en het inroepen van een derde) hangt in de eerste plaats samen met het type probleem. Bij familieproblemen wordt bijvoorbeeld relatief veel door een derde beslist. De behoefte aan rechtshulp neemt toe met de complexiteit van het probleem en het financiële belang.

Het belangrijkste doel dat burgers stellen is het verkrijgen van compensatie voor materiële schade door een bepaald geldbedrag of door vervanging of herstel van een product of dienst (een financieel/materieel doel).

Lang niet alle problemen lenen zich voor een financieel belang, zoals familieconflicten, gezondheidsproblemen en problemen rond kinderen. Ongeveer veertig procent van de conflicten laat zich vertalen in een financieel belang. Een ander doel dat vaak wordt genoemd is het veranderen van het gedrag van de andere partij, het bekrachtigen van eigen rechten en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden; men wil gerechtigheid of gedragsverandering.

Ongeveer 73 procent weet uiteindelijk zijn of haar doel te bereiken. De mensen die overeenstemming bereiken komen gunstiger uit op verschillende aspecten dan de mensen die een derde inschakelen of passief blijven: zij bereiken vaker hun doelstelling, afspraken worden vaker nagekomen, de kosten zijn lager en zij rapporteren minder stress, slaap en gezondheidsklachten. Bovendien is het onderliggende probleem vaker echt afgesloten. Mensen blijken doorgaans beter af te zijn met gehele of gedeeltelijke overeenstemming tussen partijen dan met een beslissing als uitkomst van een officiële procedure.

Uit dit onderzoek blijkt tevens het belang van sociale en communicatieve vaardigheden. Niet zozeer financiële drempels, maar gebrek aan communicatieve vaardigheden is van invloed op het succesvol opkomen voor eigen rechten (Van Velthoven & Ter Voert, 2004). Mensen met een lage opleiding doen relatief vaak een beroep op derden, maar dit leidt minder vaak tot een oplossing dan wanneer gezocht wordt naar overeenstemming.

Hoe hoger het inkomen en opleidingsniveau, des te eenvoudiger weten burgers tot overeenstemming te komen bij geschillen, concluderen Janssens en van de Heem naar aanleiding van de Geschilbeslechtingdelta (2005). De toegang tot het recht is gemakkelijker voor deze groep, vooral bij het inwinnen van informatie en het bewegen van de andere partij tot medewerking (Barendrecht & Kamminga, 2004).

Van de resultaten van de Geschilbeslechtingdelta wordt dankbaar gebruik gemaakt in de discussie over de toekomst van en toegang tot het recht (Huls, 2005; Janssens & van der Heem, 2005; Barendrecht & Klijn, 2004; RMO, 2004). Voor dit onderzoek naar behoefte aan bescherming in geval van veiligheidsconflicten geeft de Geschilbeslechtingdelta 2003 informatie over de wijze waarop burgers (potentiële) rechtsconflicten en de rol van de overheid percipiëren. Burgers leggen doorgaans het geschil niet voor aan een rechter, maar zoeken in bijna de helft van de gevallen hulp van een deskundige derde. In de nabeschouwing van de Geschilbeslechtingdelta 2003 wordt aangegeven dat een iets andere aanpak voor de sociaal kwetsbare groepen gewenst is, namelijk een meer directe en actieve hulp bij het aanpakken van problemen. Opgemerkt wordt dat de groep niet-westerse allochtonen bijna niet voorkomt onder de respondenten van de Geschilbeslechtingdelta 2003 en dat deze groep meer aandacht behoeft.

## 2.7 Conclusie

In vorenstaande theoretische verkenning vinden we ammunisie om het begrip beschermingsarrangementen meer te verdiepen. In de bespreking van de verhouding tussen de *civil society* en de overheid wezen we op de wederzijdse beïnvloeding en ondersteuning. Gemeenschap en democratie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De democratische rechtsstaat veronderstelt een daarop ingestelde en afgestemde samenleving. De bereidheid zich ook zonder handhaving aan de rechtsnormen te houden; het onderhouden van sociale verbanden waar het rechtssysteem geen rol speelt; de open communicatie die nodig is om regels op te stellen, te legitimeren en toe te lichten; de ontvankelijkheid voor argumenten om van regels af te wijken of ter discussie te stellen; een zekere mate van betrouwbaarheid van instituties; het daarmee samenhangende vertrouwen van burgers in de overheid - talloos zijn de voorbeelden waarmee

het belang van de *civil society* ofwel het maatschappelijk middenveld voor de overheid kan worden toegelicht. Maar ook het omgekeerde is het geval: een gemeenschap zelfs of misschien wel juist een pluriforme en fragmenterende kan niet zonder overheid die met een betrouwbaar rechtssysteem de gemeenschap ondersteunt en de versterking van de sociale verbanden daarbinnen faciliteert. We bespraken deze verhouding in termen van een noodzakelijke, maar complexe dynamiek tussen overheidsoptreden en sociaal kapitaal. Deze dynamiek lichtten we toe aan de hand van de studie van Ellickson, die zich de vraag stelde of sociale orde ook mogelijk is zonder recht. Hij wijst op de soorten sancties, regels, instanties en *controllers* die een rol spelen in de dynamiek van de sociale orde. Welke van deze elementen aan zet zijn in een bepaalde conflictsituatie hangt van verschillende factoren af. Over het algemeen zal de sociale orde zich reguleren langs de lijn van de grootste mogelijke nutsrealisatie, met andere woorden een situatie die voor alle partijen uiteindelijk de beste uitkomst biedt. Het rechtssysteem behoudt hierin echter een unieke positie vanwege zijn bevoegdheden en hogere morele inzet (rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid, toegankelijkheid van het recht en dergelijke). De Geschilbeslechtingdelta bevestigt de bevindingen van Ellickson. 73 procent van de geschillen komt tot een oplossing, en wel langs drie lijnen: passief, actief en met behulp van derden. In deze laatste categorie maakt men weinig gebruik van de rechter; men doet een beroep op een andere derde buiten de officiële rechtskanalen om. Wel blijkt hier het belang van sociale en communicatieve vaardigheden. Het zoeken en vinden van de beste weg naar een oplossing vereist de nodige bagage. Dit zal zeker ook een rol spelen voor etnische minderheden, die in de Geschilbeslechtingdelta nagenoeg ontbraken. In deze verkennende studie naar beschermingsarrangementen is de positie van niet-westerse allochtonen als aandachtspunt meegenomen. De vraag is welke behoeften burgers hebben aan (rechts)bescherming als het gaat om conflicten inzake veiligheid.

## 3 Behoeftte aan bescherming

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de behoeften aan rechtsbescherming en de dynamiek tussen zelfoplossend vermogen van burgers, informele vormen van bescherming en formele bescherming voor drie domeinen: gezin, school en wijk. Uitgangspunt is dat burgers alleen bij een zekere mate van weerbaarheid en sociale competentie de verantwoordelijkheid kunnen oppakken voor hun eigen veiligheid. Hiervoor is een relatief stabiele situatie voorwaarde. De problematiek van sociale veiligheid speelt in de drie domeinen op verschillende manieren. Het perspectief van de burger biedt zicht op het probleem, op de vraag om bescherming en op de formele en informele vormen van conflictoplossing en rechtsbescherming. Deze worden in relatie tot elkaar in de analyse betrokken. Het is daarbij van belang te onderkennen dat de burger verschillende rollen kan hebben: die van slachtoffer, pleger, omstander, getuige. Daarnaast kan de burger als hulpverlener, professional of ambtenaar optreden. Uitgangspunt van de beschrijvingen is echter de burger als slachtoffer van geweld of andere vormen van onveiligheid. In de analyse van het probleem en in het zoeken naar vormen van rechtsbescherming komen ook de andere burgerposities en de rol van professionals en de overheid aan bod.

Voor de drie domeinen gezin, school en wijk geven we een beschrijving van de problematiek. Elke keer is de opbouw als volgt: een inleiding over de context van de problematiek, een beschrijving van de verschillende vormen van onveiligheid, en een beschrijving van de bestaande wet en regelgeving. Tot slot wordt ingegaan op de behoeften van burgers aan rechtsbescherming en welke beschermingsarrangementen aanwezig zijn, waarbij ook aandacht is voor misarrangementen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuuronderzoek en is aangevuld met informatie uit drie gespreksrondes<sup>9</sup> en drie workshops op het seminar.<sup>10</sup>

## 3.2 Bescherming tegen onveiligheid in het gezin

### 3.2.1 Context van de problematiek

Het beeld van het gezin als samenlevingsvorm waar liefde, zorgzaamheid en harmonie de grondtonen vormen is in de jaren zeventig door de vrouwenbeweging aangetast. De vrouwenbeweging bracht de donkere kanten van huwelijkse relaties en het gezin naar buiten. Tevens werd aandacht gevraagd voor de nadelen van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer: door als overheid de privacy van het gezin te respecteren worden de machtsverschillen binnen het gezin verdoezeld en wordt geweld tegen kinderen en vrouwen niet bestreden (Lünnemann, 1996). We zien dat er tegenwoordig meer aandacht is voor privacy in de zin van zelfbeschikkingsrecht van de individuele familieleden en dat privacy in de zin van zo min mogelijk inmenging van buitenaf aan kracht inboet. De overheid voert een actief beleid ter bestrijding van geweld in huiselijke sfeer (*Privé geweld, publieke zaak, 2002*)<sup>11</sup>.

Het maatschappelijke taboe op geweld in gezinsverband is doorbroken, maar de dilemma's hoe het geweld te stoppen zijn

<sup>9</sup> Voor alledrie de domeinen is een gespreksronde geweest over de behoefte aan rechtsbescherming met twee of drie deskundigen (zie bijlage 1 voor items en gesprekspartners).

<sup>10</sup> Tijdens een seminar waar het conceptrapport werd becommentarieerd, is per domein een workshop gehouden.

<sup>11</sup> Privacy heeft in de 21ste eeuw in het algemeen een andere invulling gekregen, die bestaat uit meer nadruk op de bescherming van individuele privacy door een positieve verplichting van de overheid om op te treden; privacybescherming is niet alleen bescherming tegen onrechtmatig overheidsoptreden maar ook tegen onrechtmatig optreden door andere burgers.



daarmee niet opgelost. Een belangrijk dilemma voor het gezinslid dat slachtoffer is van geweld hangt samen met aspecten van autonomie of zelfbeschikking versus afhankelijkheid en loyaliteit. Een dilemma voor buitenstaanders, waar we op terugkomen bij rechtsbescherming, betreft het moment van ingrijpen: tot welk moment moet de privacy van het gezin of zelfbeschikkingsrecht van het individuele gezinslid worden gerespecteerd en wanneer is ingrijpen noodzakelijk omdat de veiligheid binnen het gezin niet meer voldoende kan worden gewaarborgd? En welke voorwaarden moet de overheid scheppen?

#### *Afhankelijkheid versus autonomie*

Een familieverband verschilt van de school en de wijk doordat mensen samenleven met elkaar (in gezinsverband) en men daardoor emotioneel, sociaal en economisch afhankelijk is van elkaar. Het gezin is een kleine economische eenheid met sterke intieme banden. Conflicten binnen familieverband onderscheiden zich van andere conflicten door bloedbanden en sterke banden, gegrond op intimiteit. Er is sprake van loyaliteit in de zin van trouw aan de familieverplichtingen. Een vriendschap kan worden verbroken, je kunt verhuizen of van school veranderen, maar bloedbanden kunnen niet worden doorgesneden en banden gebaseerd op jarenlange intimiteit en loyaliteit zijn sterk. Binnen gezinsverband kan de spanning tussen autonoom handelen en vanuit loyaliteit handelen zeer groot zijn, waarbij verschillen in machtspositie een belangrijke rol spelen: ouders kunnen autonomer handelen dan kinderen en mannen kunnen doorgaans autonomer handelen dan vrouwen.

Op het moment dat er binnen het gezinsverband geen veiligheid gewaarborgd is, wordt het moeilijker voor diverse gezinsleden om autonoom te handelen; geweld of dreiging met geweld tast de weerbaarheid van slachtoffers aan, of dit nu kinderen zijn, of de (huwelijkse) partner. Als er conflicten zijn is er een enorme druk om dit binnen het gezin of familieverband op te lossen, omdat het niet eenvoudig is om uit elkaar te gaan. Ondanks het hoge aantal echtscheidingen en de in sociaal en economisch opzicht toegenomen mogelijkheden van vrouwen om te scheiden, is weggaan bij de partner een moeizaam en emotioneel zwaar proces, ook of juist als sprake is van geweld. Er is een interne dynamiek aanwezig die wordt gevoed door emotionele en sociale (economische) afhankelijkheid van elkaar,

een gezamenlijke geschiedenis en sociaal netwerk, en vertrouwen (tegen beter weten in) in een betere toekomst. De hand die slaat is ook de hand die verzorgt of liefheeft.

Binnen onveilige gezinnen wisselen momenten van geweld en verwaarlozing af met positieve momenten van plezier, aandacht en gezelligheid. Juist deze afwisseling geeft voeding aan krachtige banden van verbondenheid. Als bijvoorbeeld het slachtoffer van seksueel misbruik door haar vader (op latere leeftijd) met hem breekt, ontstaan direct problemen in groter familieverband: wie gelooft het slachtoffer, wie steunt de vader? En als er een verjaardag is, wie wordt dan uitgenodigd? Het breken met de dader van geweld betekent vaak ook een verlies van verschillende gezinsleden. Gaat het om partnergeweld, dan kan het slachtoffer de relatie verbreken, maar als er kinderen zijn, zullen de partners als ouders bij elkaar betrokken blijven. Bij niet-westerse allochtonen, voor wie familiebanden en gemeenschapsbanden meestal nog sterker zijn dan voor Nederlanders, geldt het dilemma tussen autonomie en loyaliteit aan het gezin, familie of gemeenschap nog sterker dan voor autochtone vrouwen (Groen, 2001; Goderie et al., 2003, p. 91110).

Daarenboven speelt de relationele dynamiek een aparte rol. De posities van dader en slachtoffer zijn niet altijd eenduidig, dat wil zeggen dat het geweld dikwijls voortkomt uit een opeenstapeling van gedragingen van alle betrokkenen. Daarbij is het belangrijk te onderkennen wie welke bijdrage heeft geleverd aan de escalatie, zonder daarmee de verantwoordelijkheid voor het geweld weg te halen bij degene die geweld toepast (Groen & Lawick, 2003; Römken & Dijkstra, 1996). Voor gezinnen van niet-westerse afkomst kan de bredere context van familie en gemeenschap een factor van belang zijn, bijvoorbeeld als het conflict is te beschouwen als een aantasting van de eer en er een dreiging van eerwraak speelt (Van Eck, 2001; Yerden, 2001; TransAct, 2003).

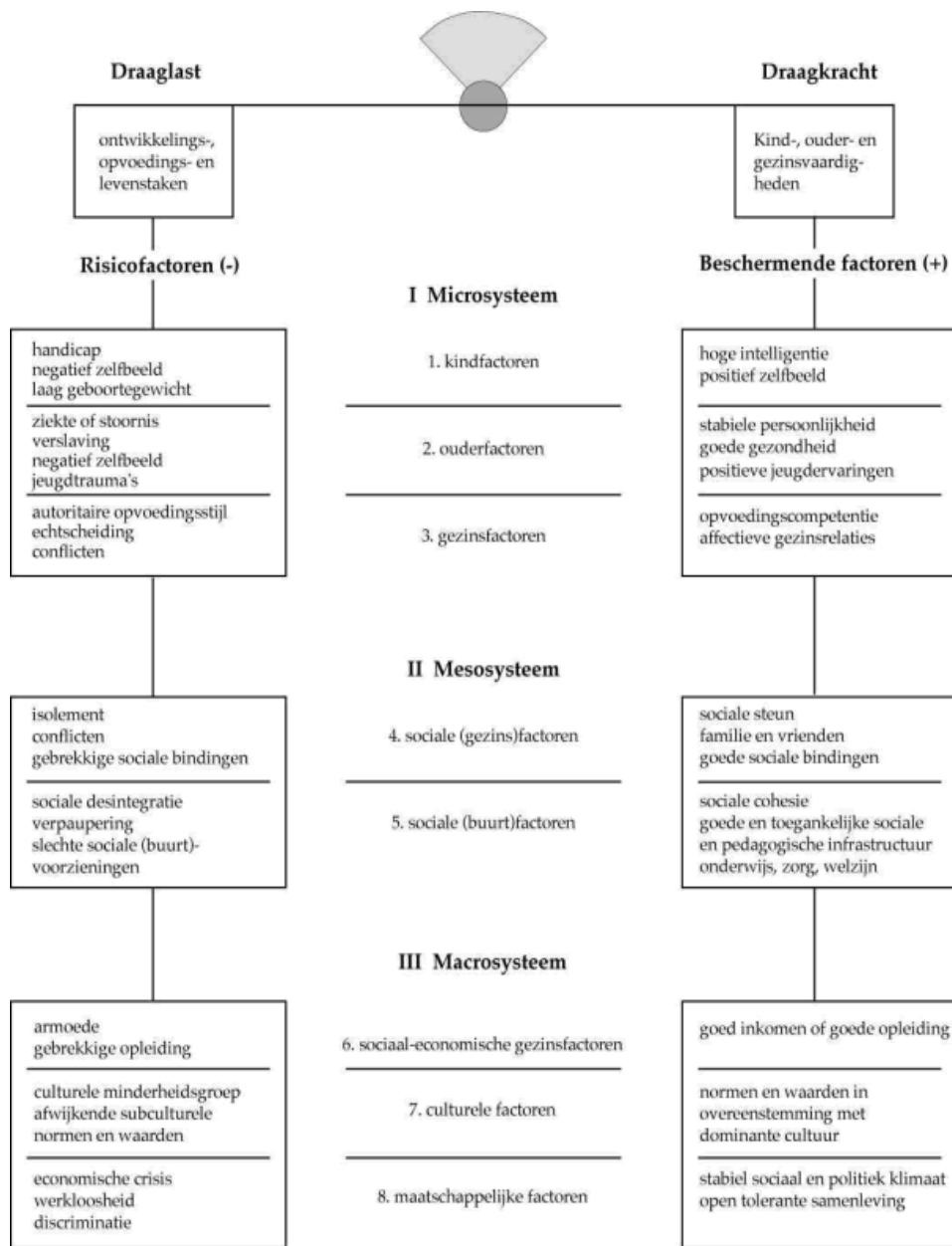
Als sprake is van verwaarlozing en geweld kunnen gezinnen in een isolement komen. Dat versterkt de spanning tussen loyaliteit en autonomie. Doorgaans brengen de gezinsleden hun ervaring met bedreiging en geweld niet naar buiten, noch het slachtoffer, noch de dader. Schaamtegevoelens, angst voor stigmatisering, maar ook angst voor geweld weerhouden slachtoffers van het doorbreken van het geheim. Het geheim versterkt de band tussen de gezinsleden. Als mensen van buiten, een onderwijzer of huisarts, trachten op grond van signalen een

gesprek te voeren over de veiligheid in het gezin, kan het gezin zich sluiten en het eigen isolement vergroten.

*Draaglast versus draagkracht en de mate van veerkracht*

Een verklaring voor geweld tegen kinderen in gezinnen is de opeenstapeling van stressvolle omstandigheden, waardoor de draaglast de draagkracht van de individuele ouders of het gehele gezinssysteem te boven gaat. In een balansmodel zijn risicofactoren en beschermende factoren bijeengebracht voor drie niveaus of systemen: het microsysteem van het individu en gezin; het mesosysteem van de directe sociale omgeving zoals familie en burens en de sociale omgeving van instanties, zoals school, hulpverlening en de politie; het macrosysteem van de normen en waarden van de samenleving en wetgeving. Het NIZW heeft dit schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

In dit model komt goed tot uitdrukking hoe op verschillende niveaus (individueel, sociaal en maatschappelijk) risicofactoren en beschermende factoren een rol kunnen spelen. De versterking van sociale competenties en sociaal kapitaal, het doorbreken van isolement én een goede en toegankelijke infrastructuur dragen bij aan het voorkomen van geweld. Dit balansmodel is ontwikkeld ter verklaring van kindermishandeling, maar kan ook voor partnergeweld worden gebruikt. Ook dan zijn risicofactoren en beschermende factoren te benoemen voor de drie niveaus. Gezien vanuit het versterken van de sociale cohesie is het model ook voor de domeinen school en wijk relevant.



© NIZW

Naast de verklaring van het geweld is het belangrijk na te gaan hoe kinderen en volwassenen dit als traumatiserende ervaring een plek in hun leven kunnen geven en hoe zij ervan kunnen herstellen. Het begrip veerkracht, overgewaaid uit de Verenigde Staten (*resilience*) en door Dijkstra (2004) in Nederland geïntroduceerd, biedt daartoe een mogelijkheid. “Veerkracht bestaat uit beschermende processen die de schadelijke werking van traumatisering op korte en langere termijn tegengaan en zelfgenezing bevorderen. Het gaat hier om het vermogen de schade te beperken en het vermogen tot herstel” (Dijkstra, 2004, p. 17).

Veerkracht bestaat in de kern uit de volgende driehoek: betekenisvolle relaties/contact (vertrouwen, diepgang, duurzaamheid); doelbewust handelen (*self efficacy* door opleiding, aspiraties, doelen) en inzicht en reflectie (fysiek, emotioneel, cognitief, kunnen ‘mentaliseren’ en een toekomst zien). Om dit proces op gang te kunnen brengen zijn veiligheid en bescherming vanuit de omgeving nodig. Veerkracht heeft in die zin geen vastomlijnde of vaststaande inhoud, maar is verbonden met en afhankelijk van een context (Dijkstra, 2004). Veerkracht heeft ook te maken met de mate waarin iemand deel is van een groter geheel en sociaal competent is in het aangaan van relaties. De informele verbanden van burgers dienen te worden ondersteund door een sterk middenveld van particuliere organisaties en overheidsinstanties, zoals in hoofdstuk 2 uiteen is gezet.

### 3.2.2 Onveiligheid in het gezin

We kunnen verschillende vormen van onveiligheid binnen gezinsverband benoemen, afhankelijk van het soort geweld (seksueel geweld, fysiek geweld, psychisch geweld en verwaarlozing) en afhankelijk van de positie van het gezinslid (kind, ouder, broer en zus, of partner). Systematisch geweld tussen gezinsleden is van alle tijden, maar de publieke aandacht en wetenschappelijke belangstelling ervoor varieert in de tijd. In 1937 beschouwde een gezaghebbend Amerikaans psychiatrisch tijdschrift vader-dochter-incest als een uitermate zeldzaam verschijnsel, terwijl Draijer in de jaren tachtig aantoont dat incest voorkomt bij één op de zeven meisjes (Wegelin & Singer, 1991, p. 7). Tegenwoordig geldt meer in het algemeen de term huiselijk geweld. Hieronder vallen alle vormen van geweld gepleegd in huiselijke kring. Het is breder dan geweld in het

gezin, want ook geweld door familieleden of huisvrienden valt onder huiselijk geweld.

In deze paragraaf beperken we ons tot kindermishandeling en partnergeweld. Kindermishandeling onderscheidt zich van partnergeweld doordat kinderen per definitie kwetsbaarder zijn dan hun ouders en ouders een zorgverantwoordelijkheid hebben voor hun kinderen; er is altijd sprake van machtsverschillen. In ons rechtsstelsel is sprake van een fundamenteel verschil tussen minderjarigen en volwassenen. Een (jong) kind staat onder gezag van de ouder of voogd en kan niet zelf keuzen maken: feitelijk niet, psychologisch niet en juridisch niet. De machtsverschillen bij partnergeweld en oudermishandeling zijn veel diffuser dan in het geval van minderjarigen.

#### *Kindermishandeling*

We kunnen verschillende vormen van kindermishandeling onderscheiden: fysiek geweld, seksueel misbruik en verwaarlozing. Sinds enige jaren beschouwen we ook het getuige zijn als een vorm van kindermishandeling: uit onderzoek komt naar voren dat het opgroeien in een gewelddadige sfeer ernstige psychische gevolgen kan hebben (Dijkstra & Baeten, 2003). Ook eengerelateerd geweld kan als specifieke geweldsvorm worden beschouwd waar vooral meisjes slachtoffer van zijn. In traditionele patriarchale gemeenschappen waar meisjes zich niet voegen naar het traditionele rolmodel van vrouwen, en (seksuele) contacten aangaan met jongens of mannen, loopt het meisje gevaar doordat de geschonden eer moet worden gezuiverd. Er kan sprake zijn van een dreiging met gedwongen uithuwelijken, verstoting uit de familie of de dood (Van Eck, 2001; TransAct, 2003). De omvang van kindermishandeling is moeilijk te achterhalen. Het geweld vindt doorgaans achter gesloten deuren plaats en wordt geheim gehouden.

Sinds 1972, vanaf het ontstaan van de Bureaus Vertrouwensartsen (BVA), is er een stijgende lijn zichtbaar van het aantal vermoedens van kindermishandeling. Deze stijgende lijn zette zich door na de oprichting in 2000 van de Advies en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) (ter vervanging van de BVA). In 2000 waren er ongeveer 21.000 meldingen en in 2003 ongeveer 28.500 (registratiegegevens 2003). De verdeling naar verschillende vormen van kindermishandeling is als volgt: ongeveer veertig procent van de gevallen betreft lichamelijke of

affectieve verwaarlozing en 25 procent betreft fysiek geweld. De overige 35 procent is ongeveer gelijk verdeeld over de categorieën seksueel misbruik, psychisch geweld en 'anders'. De werkelijke aantallen worden minimaal twee keer zo hoog geschat (Hermans, 2003, p. 4). Willems gaat bijvoorbeeld uit van ongeveer 80.000 slachtoffers van kindermishandeling per jaar in Nederland, geschat op grond van Amerikaans onderzoek (Willems, 1999).

#### *Geweld tegen de partner of ex-partner*

Evenals bij kindermishandeling kunnen we ook bij geweld tegen de partner of ex-partner verschillende vormen onderscheiden. Een categorie is het geweld gepleegd binnen de (huwelijkse) relatie, dat kan bestaan uit psychisch, fysiek en seksueel geweld. Daarnaast is er het geweld dat de ex-partner pleegt, ook wel belaging genoemd. Het kan dan gaan om voortgaande vormen van geweld, maar ook om achtervolging en de ander niet met rust laten. Daarnaast valt eergelateerd geweld te onderscheiden, waar de schending van cultureel bepaalde (kuisheids)regels kan leiden tot eerwraak.

Tegenwoordig worden deze vormen van geweld onder de noemer huiselijk geweld geschaard, waarbij het vaak onduidelijk blijft om welke vorm van huiselijk geweld het gaat. Het meest recente survey-onderzoek in Nederland hanteert de brede definitie van huiselijk geweld, zonder onderscheid te maken naar kindermishandeling en geweld tegen de partner of ex-partner (Van Dijk, Flight, Oppenhuis & Duesmann, 1997). Het meest recente grootschalige survey-onderzoek naar geweld in heteroseksuele partnerrelaties is dat van Römken (1989, 1992)<sup>12</sup>.

Uit dit laatste onderzoek komt naar voren dat ruim een op de vijf vrouwen (20,9%) ooit eenzijdig geweld heeft meegemaakt in een relatie met een man. Ruim de helft daarvan was slachtoffer van (zeer) ernstig en herhaald geweld. Ruim een op de twintig vrouwen (5,5%) heeft ooit in een relatie wederkerig geweld meegemaakt waarbij zij en de partner over en weer geweld gebruikten van lichte tot matige ernst. Een op de acht vrouwen werd binnen haar huidige relatie met eenzijdig geweld geconfronteerd (Römken, 1989, 1992). Het onderzoek van Römken toont met andere woorden aan dat een intieme relatie voor vrouwen regelmatig geen veilige haven is.

<sup>12</sup> Het betrof 1016 vrouwen tussen de twintig en zestig jaar.

Uit het grootschalige surveyonderzoek van Intomart naar huiselijk geweld komt naar voren dat bijna de helft van de Nederlandse bevolking slachtoffer is (geweest) van huiselijk geweld (45%), vrouwen iets vaker dan mannen (respectievelijk 46% en 43%). Elf procent van de Nederlanders is slachtoffer van huiselijk geweld dat lichamelijk letsel tot gevolg heeft gehad<sup>13</sup>. Het gaat hier om alle vormen van huiselijk geweld; het onderzoek maakt geen onderscheid tussen geweld in relaties en geweld tegen kinderen. Achter deze ogenschijnlijk seksneutrale omvang van geweld, blijkt toch een seksespecifieke problematiek schuil te gaan. Vrouwen zijn vaker dan mannen slachtoffer van seksueel geweld (30% dan wel 13%) en vrouwen zijn vaker slachtoffer van geweld met een hoge intensiteit, dat wil zeggen een langere duur van het geweld, een hogere frequentie, ernstiger letsel en ernstiger gevolgen. Als een partner geweld pleegt, gaat het veelal om geweld met een hoge tot zeer hoge intensiteit. Daarnaast zijn het doorgaans mannen die het geweld plegen: mannen plegen 80% van het huiselijk geweld. Mannelijke (ex)partners zijn zes maal vaker dader van fysiek geweld dan vrouwelijke (ex)partners (24% respectievelijk 4%) en broers zijn bijna vier maal zo vaak dader van fysiek geweld dan zussen (11% respectievelijk 3%). Ook de vader is vaker dader van fysiek geweld dan de moeder (21% respectievelijk 11%) (Van Dijk et al., 1997, p. 3842). Voorgaand onderzoek gaf geen inzicht in de aard en omvang van geweld in allochtone groepen. Daarom is het onderzoek herhaald onder in Nederland wonende Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken<sup>14</sup> (Van Dijk & Oppenhuis, 2002). Dit levert andere cijfers op: 24 procent van de allochtone respondenten zegt slachtoffer te zijn van huiselijk geweld. Als wordt gesproken over huiselijk geweld, gaat het bijna altijd om niet-incidenteel geweld. Evenals bij autochtone slachtoffers zijn vooral vrouwen slachtoffer van zeer ernstig en herhaald geweld. De onderzoekers verklaren het verschil in slachtofferschap tussen Nederlandse en allochtone respondenten (45 versus 24 procent) uit het grote taboe dat bestaat onder allochtone groepen om over geweld te praten. Op seksueel geweld heerst nog een groter taboe dan op fysiek en geestelijk geweld;

<sup>13</sup> Dit onderzoek vond plaats onder 516 mannen en 489 vrouwen tussen 18 en zeventig jaar.

<sup>14</sup> Het betrof 394 mannen en 455 vrouwen van in Nederland wonende Surinamers, Antillianen en Arubanen, Marokkanen en Turken.



ouderen melden bijvoorbeeld helemaal geen slachtofferschap van seksueel geweld. Overigens zijn tussen de diverse allochtone groepen grote verschillen te constateren, waarbij de cijfers over slachtofferschap van huiselijk geweld van Antillianen en Arubanen meer overeenkomen met Nederlandse slachtoffers, en Marokkanen het laagste scoren<sup>15</sup>.

Recent hebben Wittebrood en Veldheer (2005) een secundaire analyse uitgevoerd op de Intomart-onderzoeken naar huiselijk geweld. Zij hebben deze toegespitst op partnergeweld. Gemiddeld heeft twaalf procent van de Nederlandse bevolking ooit te maken gehad met geweld door hun partner of ex-partner<sup>16</sup>, waarbij het in ongeveer veertig procent van de gevallen de partner betreft en bij zestig procent de ex-partner. In geval van partnergeweld blijkt zeven procent van de mannen ooit slachtoffer te zijn geweest en 16 procent van de vrouwen; meer vrouwen zijn slachtoffer geweest van partnergeweld dan mannen en dit geldt zowel fysiek geweld als seksueel geweld. Ook zijn vrouwen vaker slachtoffer van ernstiger geweld. Kijkende naar alleen recent geweld, dat wil zeggen in de afgelopen vijf jaar, dan blijkt bijna vier procent van de Nederlandse bevolking slachtoffer te zijn van partnergeweld. Daarnaast zijn de onderzoekers nagegaan of allochtone vrouwen vaker slachtoffer zijn van partnergeweld dan autochtone vrouwen. Dit blijkt niet het geval te zijn: 16 procent van de autochtone vrouwen heeft ooit te maken gehad met partnergeweld en 15 procent van de allochtone vrouwen. Bij recent partnergeweld blijken er geen verschillen te zijn tussen autochtone en allochtone vrouwen als een zelfde leeftijdsverdeling in acht wordt genomen.

### 3.2.3 Formele en informele bescherming

Slachtoffers van geweld in het gezin willen dat het geweld stopt. Soms kan dit alleen door de relatie te verbreken, maar dit is niet eenvoudig en vaak betekent het verbreken van de relatie

<sup>15</sup> Deze passage komt uit het rapport *Geweld binnen en buiten* (Lünnemann & Bruinsma, 2005, p. 16).

<sup>16</sup> Van alle in 1997 gerapporteerde voorvallen van huiselijk geweld blijkt nog geen kwart gepleegd door de partner of ex-partner. Ouders nemen ongeveer een vijfde van het huiselijk geweld voor hun rekening. Het grootste gedeelte van het huiselijk geweld is gepleegd door familieleden (22%) en niet-familieleden (37%) (Wittebrood & Veldheer, 2005).

dat slachtoffer en dader op een of andere manier betrokken blijven bij elkaar (zie ook paragraaf 3.3.1). Hieronder geven we kort aan welke wet en regelgeving van toepassing kan zijn in geval van geweld in het gezin. De aandacht gaat tevens uit naar informele bescherming door alternatieven als Eigenkracht of familieconferenties en vormen van hulp en advies.

#### *Familierecht*

De beschermingsmaatregelen en de echtscheidingswetgeving vallen onder het familierecht. Als sprake is van een onveilige situatie voor het kind, kan (door buitenstaanders) de hulp van het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) worden ingeroepen. Als vrijwillige hulp de onveilige situatie niet opheft, kan de Raad voor de Kinderbescherming ter bescherming van minderjarigen optreden. In geval de zedelijke of geestelijke belangen of gezondheid van de minderjarige ernstig worden bedreigd en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of naar is te voorzien zullen falen, kan de kinderrechter de minderjarige onder toezicht stellen van een gezinsvoogdij-instelling (art. 1:254 lid 1 BW).

Het doel van een ondertoezichtstelling is het opheffen van de bedreiging voor de minderjarige door het bieden van hulp en steun aan de minderjarige zelf en aan de met het gezag belaste ouder. Het streven is om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige van de gezagsouder(s) zoveel mogelijk te behouden. De gezinsvoogd dient de gezinsband tussen de ouder en de minderjarige zoveel mogelijk te bevorderen (art. 1:257 BW). De duur van een ondertoezichtstelling is maximaal een jaar; na een jaar kan de kinderrechter de ondertoezichtstelling telkens voor een jaar verlengen (art. 1:256 lid 1 en 2 BW). De minderjarige kan uit huis worden geplaatst met toestemming van de ouders (1:258 BW). Zonder toestemming van de ouders kan de rechter de gezinsvoogdij-instelling daartoe machtigen indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige (1:258 BW).

Als sprake is van geweld kan een van de volwassenen kiezen voor het verbreken van de relatie. In het kader van een echtscheiding kan bij voorlopige voorziening het huis aan het slachtoffer (doorgaans de vrouw, al dan niet met kinderen) worden toegewezen (art. 821 Rv).

### *Kort geding*

Als de ex-partner niet kan accepteren dat de relatie is beëindigd, of als het kind dat seksueel is misbruikt door haar vader geen contact meer wil en de vader dit niet accepteert, kan deze een kort geding aanspannen. Dit kan alleen indien een spoedeisend belang een voorlopige voorziening vereist (art. 289 Rv). Er kan een verbod om bepaalde handelingen te verrichten worden gevorderd als een onrechtmatige daad heeft plaatsgevonden, maar ook om te voorkomen dat een onrechtmatige daad zal plaatsvinden, dus als er vrees voor herhaling is. Er kan bijvoorbeeld een straat of wijkverbod, of een verbod contact op te nemen met het slachtoffer, worden opgelegd. Het spoedeisend belang kan zijn gelegen in het creëren van rust voor het slachtoffer om te herstellen van het geweld. Om een kort geding aan te spannen heeft het slachtoffer een procureur nodig. Het betreft een voorlopige voorziening en de voorziening geldt daarom voor een beperkte tijd. Een straatverbod wordt regelmatig voor een half jaar of een jaar opgelegd (Lünnemann & Piechocki, 2001, p. 107110)<sup>17</sup>.

### Strafrecht en Aanwijzing Huiselijk Geweld

Sinds 2003 is de Aanwijzing Huiselijk Geweld van kracht (Stcrnt 27 maart 2003). Achtergrond van deze aanwijzing is de relationele context van huiselijk geweld en het feit dat de kans op herhaling van geweld groot is; de veiligheid van het slachtoffer is in het geding. Bovendien zijn kinderen vaak indirect of direct getuige van geweld als het geweld zich afspeelt tussen de ouders. De aanpak van huiselijk geweld richt zich op het stoppen van het geweld door gerichte interventies. Uitgangspunt is dat aanhouding van de verdachte plaatsvindt en dat er een proces-verbaal wordt opgemaakt. Ook zonder een aangifte van het slachtoffer kan de politie proces-verbaal opmaken. Daarnaast is een belangrijk element de daderhulpverlening in een zo vroeg mogelijk stadium te integreren in de strafrechtelijke aanpak. De reclassering is de noodzakelijke schakel tussen Openbaar Ministerie en daderhulp. Het slachtoffer wordt conform de Aanwijzing Slachtofferzorg doorverwezen naar slachtofferhulp en op de hoogte gehouden van het verloop van de procedure. De aanwijzing omvat verschillende strafbare feiten, zoals mishandeling, bedreiging, vrijheidsberoving,

<sup>17</sup> Lünnemann en Piechocki (2001) p. 107-110.

verkrachting, aanranding, doodslag, moord, vernieling, huisvredebreuk en verwaarlozing.

*Bestuurlijke maatregel: crisismaatregel huisverbod*

In 2005 is een ontwerp-wetsvoorstel Huisverbod bij huiselijk geweld voor advies uitgegaan naar verschillende organisaties. Dit ontwerp-wetsontwerp regelt de bevoegdheid om in crisissituaties de pleger van geweld het huis uit te zetten en hem of haar te verbieden het huis te betreden voor een periode van tien dagen, het zogenaamde huisverbod. Dit huisverbod is een preventieve maatregel met als doel: de veiligheid van het slachtoffer en eventueel betrokken kinderen te waarborgen in een acuut dreigende situatie en een periode van rust te creëren. Als de politie tijdens een huisbezoek constateert dat iemand een gevaar oplevert voor de veiligheid van een van de huisgenoten en een huisverbod geïndiceerd lijkt, moet overleg plaatsvinden met de hulpofficier en vervolgens is de burgemeester bevoegd een huisverbod opleggen. Hiertegen kan beroep worden ingesteld. In geval van kindermishandeling worden, naast voorgaande procedure, tevens het AMK en de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld (zie ook Lünemann, 2004)<sup>18</sup>.

*'Eigen kracht' en andere informele interventies*

Een informele interventie is een 'Eigen kracht conferentie', waarbij een oplossing voor het probleem wordt gezocht binnen het netwerk waar het probleem zich voordoet, door de mensen die bij het probleem zijn betrokken. Een onafhankelijke coördinator, die een training heeft gehad, bereidt de conferentie voor. Met de persoon die 'eigenaar' is van het probleem zoeken ze naar mensen die behoren tot het netwerk van het gezin, zoals familieleden, vrienden, bekenden en burens, die mee willen denken en verantwoordelijkheid willen nemen voor het maken van een plan. Op de conferentie kunnen ook professionals een toelichting geven over een bepaald aspect. Na de informatieronde is er een besloten deel, waar alleen de mensen van het netwerk overleggen en tot een plan komen. Als er een plan is gemaakt voor het gestelde probleem, krijgen de coördinator en eventuele aanmelder of betrokken professionals

<sup>18</sup> Er is o.a. discussie over de vraag of de burgemeester deze bevoegdheid moet hebben of het openbaar ministerie, en er is discussie over de reikwijdte van het huisverbod: in het huidige voorstel lijkt de mogelijkheid voor een huisverbod zeer beperkt, terwijl het huisverbod in een veelheid van situaties een positieve mogelijkheid lijkt om in een crisissituatie tot deëscalatie te komen.

dit plan gepresenteerd en volgen concrete afspraken (Van Lieshout, 2004). Mediation is alleen mogelijk als partijen met elkaar als gelijken om de tafel kunnen. Als sprake is van dreiging en geweld is dit lastiger.

#### *Vormen van advies en hulpverlening*

Er zijn verschillende instanties die hulp en/of advies bieden. In verschillende centrumgemeenten zijn sinds kort Advies en Steunpunten Huiselijk Geweld gevestigd, waar slachtoffers, plegers en professionals informatie kunnen krijgen en worden doorverwezen. Voor vragen over kindermishandeling en het melden van een vermoeden van kindermishandeling kan men bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling terecht (zie ook onder Familierecht). De vrouwenopvang heeft naast de opvangfunctie voor mishandelde en bedreigde vrouwen soms ook ambulante steunpunten in de wijk. De Bureaus Slachtofferhulp hebben een aparte 'unit' voor slachtoffers van huiselijk geweld. Maar ook bij de meer algemene hulpverlenende instanties, zoals huisarts, maatschappelijk werk, FIOM en Jeugdzorg kunnen burgers terecht. Tevens kunnen telefonische hulplijnen informatie geven of doorverwijzen, zoals Stichting Correlatie of voor kinderen de Kindertelefoon. Ook is internet tegenwoordig een belangrijke bron van informatie (Lünnemann & Overgaag, 2002; Barendrecht & Kamminga, 2004).

#### **3.2.4 Behoeftte aan rechtsbescherming**

Gezinnen in onbalans zenden vaak signalen uit, maar deze zijn over het algemeen niet erg helder. Eergevoel, loyaliteit en schaamte staan een directe hulpvraag in de weg. Vaak vragen gezinnen pas hulp in tijd van echte crises, maar als de crisis voorbij is, hebben de mensen vooral behoefte aan rust. Gezinnen die het moeilijk hebben willen vooral een luisterend oor en iemand die meehelpt de praktische problemen op te lossen. Praktische problemen zijn namelijk stressverhogend en het aanpakken van praktische problemen geeft dan verlichting. Deze gezinnen hebben behoefte aan informele zorgverleners die functioneren als een steunsysteem (Goderie & Steketee, 2003). Uit de gespreksronde Gezin kwam naar voren dat er behoefte is aan een laagdrempelige voorziening waar je terechtkunt voor een gesprek en een luisterend oor, zoals de Steunpunten Relationeel Geweld. De behoefte van het slachtoffer aan ondersteuning kan daar centraal staan, waarbij aandacht is voor

de sociale context of het sociale netwerk waarin het slachtoffer leeft. Aandacht voor het leefsysteem en het versterken van het sociale netwerk om haar heen is van belang om het geweld te stoppen. Dit geldt voor zowel autochtonen als allochtonen. Bij eengerelateerd geweld is het belangrijk het gesprek aan te gaan met verschillende familieleden. Ook is het belangrijk de imam erbij te betrekken.

Uit de literatuur en de praktijkinformatie komt naar voren dat de behoefte van slachtoffers eruit bestaat het geweld te stoppen, zonder dat dit leidt tot isolement van het slachtoffer van haar sociale omgeving. Aandacht voor het proces en de loyaliteitsbanden is daarom van belang. De mensen met hun problemen moeten centraal staan, waarbij het vergroten van inzicht in de mechanismen die voor onveiligheid zorgen van belang is. Dit betekent dat er bij allochtone slachtoffers kennis moet zijn van interculturele verschillen.

Als sprake is van escalerend en levensbedreigend geweld hebben vrouwen vaak behoefte aan directe bescherming door een autoriteit van buiten. Ze bellen de politie om een acute dreiging van geweld af te wenden en de crisis tot hanteerbare proporties terug te brengen. Ook kan het vrouwen een gevoel van veiligheid geven als de politie op de hoogte is van het geweld. (Goderie et al., 2003, p. 91110). Soms kan aansluiting op een AWARE-systeem de veiligheid van de vrouw vergroten als haar ex-partner haar belaagt (Römkens & Mastenbroek, 1999). Daarnaast roepen vrouwen de hulp van de politie in vanuit de wens een grens te willen stellen. Door het geweld te melden bij de politie geeft het slachtoffer aan dat het om een strafbaar feit gaat, waarvoor de man vervolgd kan worden. Bovendien hebben slachtoffers vaak behoefte aan een luisterend oor van de politie (Wöstmann, 1988; Zoomer, 1990).

Als het gaat om bescherming van kinderen hebben omstanders als familie, buren en vrienden, en professionals zoals consultatieartsen, leerkrachten en hulpverleners, een eigen verantwoordelijkheid om het kind te beschermen. De beschermingsmogelijkheden in de directe omgeving van het kind moeten worden versterkt, waarbij het opvangen van signalen die (onbewust) worden uitgezonden, moeten worden opgepakt.

De behoefte aan bescherming varieert naar positie binnen het gezin of familieverband, tijd, plaats en cultuur. Duidelijk is dat er in veel gevallen de behoefte is het geweld te stoppen en praktische problemen op te lossen. Voorwaarde daarvoor is dat

een open communicatie met elkaar en de naaste omgeving op gang komt of wordt versterkt. In geval van ernstig (levensbedreigend) geweld is ingrijpen door de overheid noodzakelijk ter bescherming van het slachtoffer, bijvoorbeeld door optreden van de politie of de Raad voor de Kinderbescherming. Een complicerende factor is dat bij geweld in het gezin het bespreekbaar maken van het geweld een scheuring in het gezin of de familie kan betekenen, waardoor het slachtoffer als de brenger van de slechte boodschap in een isolement kan komen. Het moment waarop door de overheid moet worden ingegrepen is niet eenvoudig vast te stellen. Wanneer is de behoefte van het slachtoffer leidend en wanneer het algemeen belang dat vereist dat de veiligheid binnen het gezin moet worden gegarandeerd? De criteria voor bescherming van een kind en van een volwassene zullen concreet verschillen omdat het kind door de kwetsbare positie per definitie bescherming door de overheid behoeft.

### **3.2.5 Verschillende vormen van gezinsgeweld en bescherming**

Het is belangrijk te onderkennen dat gezien de sterke familieverbanden en de behoefte aan rust, liefde en harmonie, de eerste behoefte niet ligt bij formeel ingrijpen van buitenaf; er is behoefte aan informele netwerken die helpen bij het oplossen van conflicten en praktische problemen. Maatregelen dienen gericht te zijn op het vergroten van de veiligheid, het verminderen van stressvolle en risicovolle factoren en het vergroten van de beschermende factoren. Vormen van praktische en sociale ondersteuning, zoals aangeboden door het Leger des Heils, kunnen de draaglast verminderen en de draagkracht vergroten. Vormen van *mediation* of Eigen kracht conferenties kunnen van belang zijn bij het zoeken naar oplossingen. Bij ernstig geweld en acute dreiging is er behoefte aan directe bescherming en kan of moet de politie worden ingeschakeld. Het Openbaar Ministerie kan gebruik maken van de bevoegdheid te seponeren onder voorwaarden, of de zaak te vervolgen. Bij ernstige strafbare feiten kan de verdachte in voorlopige hechtenis worden genomen. Maar ook dan blijven hulpverlening en ondersteuning van belang, en kunnen tijdens of na een strafrechtelijke procedure vormen van *mediation* bijdragen aan een structurele oplossing van het geweld.

Ter adstruering van de dynamiek van de verschillende beschermingsmogelijkheden in concrete gevallen beschrijven we hieronder een aantal cases.

### *Partnergeweld*

*Dinie en Lex zijn getrouwd en hebben twee kinderen. Als er spanningen zijn, leidt dit regelmatig tot geweld. Dinie kan op die momenten aan de ogen van Lex zien dat wat zij ook doet, er een uitbarsting zal komen. Naast deze momenten van dreiging en geweld zijn er ook goede momenten en daar put Dinie hoop uit. In de loop der jaren eindigen ruzies steeds vaker in vernielingen en mishandeling van Dinie. Dinie is naar het maatschappelijk werk gegaan, maar Lex wilde niet met Dinie in 'partnertherapie'. Het zoontje van zeven jaar vertoont veel agressief gedrag op school. Het dochtertje is een teruggetrokken kleuter. Op een dag, als Dinie zegt dat ze een boodschap moet doen bij de slager, wordt Lex razend; hij bedreigt haar en grijpt haar bij de keel. De zoon van zeven rent naar de burens en deze bellen de politie. De politie arriveert als de rust enigszins is weergekeerd. Het is niet de eerste keer dat ze op dit adres langskomen. Ze zien een rustige Lex, die op hun vraag wat er aan de hand is, uitlegt dat er onenigheid was, maar dat dit is opgelost. Ze zien een woedende Dinie, die bij elke vraag woorden uitspuwt van razernij. Er zijn lichte striemen in de hals van Dinie. Het meubilair is verschoven. Het meisje zit in een hoekje en kijkt met een naar binnen gekeerde blik. De jongen staat achter zijn zusje.*

De strafrechtelijke aanpak, zoals geformuleerd in de Aanwijzing Huiselijk Geweld, betekent dat de man wordt aangehouden en dat proces-verbaal wordt opgemaakt. Ook zonder aangifte van Dinie is vervolging mogelijk. De politie verzamelt bewijs en stuurt de zaak door naar het Openbaar Ministerie. De zaak wordt vervolgd en uiteindelijk spreekt de rechter vrij wegens gebrek aan (overtuigend) bewijs. Dinie en Lex zijn nog steeds samen. Het is van belang om te weten of het geweld is gestopt en wat de rol van de politie en de strafrechtelijke aanpak daarin is geweest. Is tegelijkertijd hulpverlening op gang gekomen voor Dinie, de kinderen en Lex? Is er aandacht voor het vergroten van de veiligheid door het versterken van sociale contacten (binnen de familie); leeft het gezin in een isolement of is er een sociaal netwerk? Is Lex enige tijd van zijn vrijheid beroofd en heeft dit



een positief of negatief effect gehad op de relaties binnen het gezin? Is er toezicht op de veiligheid binnen dit gezin door politie of Jeugdzorg of Raad voor de Kinderbescherming? Zou in dit geval een huisverbod samen met een ondersteuningsprogramma beter zijn geweest?

#### *Dreiging van eerwraak*

*In een Turks gezin is veel ruzie tussen de vader en een 16jarige dochter over de mate van vrijheid van de dochter. Het meisje loopt weg. Jeugdzorg intervenueert, maar dit leidt niet tot een oplossing. Het meisje wordt tweemaal door naspeuringen van haar vader gevonden. De vader ervaart het als aantasting van zijn gezag en zijn eer. Hij ziet nog maar een oplossing: het doden van zijn dochter. Een tante van het meisje wil dit voorkomen en met medewerking van het meisje wordt een Eigen kracht conferentie georganiseerd. In het proces om tot zo'n conferentie te komen is het belangrijk om alle betrokkenen op een lijn te krijgen en dit proces is heel subtiel. Het doel is te komen tot afspraken waar iedereen tevreden mee is en waardoor de veiligheid van het meisje wordt gewaarborgd door het versterken van de sociale cirkel rond het meisje. Het resultaat van de conferentie was dat afgesproken werd waar het meisje kon gaan wonen, en dat de vader hulp voor zichzelf gaat zoeken (Van Lieshout, 2004, p. 67; zie voor een uitgebreide casusbeschrijving bijlage 2).*

In dit geval was alleen de hulpverlening erbij betrokken, maar in andere gevallen kan ook de politie erbij betrokken zijn of kan de conferentie onderdeel zijn van de strafprocedure.

#### *Kindermishandeling<sup>19</sup>: veilig opvoedingsklimaat voor kind*

*Een jong kind is in een pleeggezin geplaatst, omdat moeder psychotisch werd. Er is geen vader bekend, er zijn geen andere kinderen en er is geen familie die de verzorging en opvoeding kan overnemen. Na twee jaar komt moeder thuis uit de psychiatrie en zij probeert haar leven weer op te bouwen. Ze heeft een woning en ambulante begeleiding. Ze heeft geen werk en geen sociaal netwerk. Haar doel is weer voor het kind te gaan zorgen. Het kind is inmiddels ingegroeid in het*

<sup>19</sup> Met dank aan Adri van Montfoort voor dit voorbeeld.

*pleeggezin. Het gaat erg goed met het kind en het kan daar blijven.*

*Als wordt besloten dat het kind in het pleeggezin blijft, is het risico groot, dat moeder weer instort en dat zij haar kind nooit meer terugkrijgt. Als het besluit is het kind teruggaat, breken we een goed lopende opvoedingssituatie op voor een onzekere bij moeder, die nog nooit heeft laten zien dat ze een kind kan opvoeden.*

#### *Nazorg na vermoorden partner*

*Man zit in de gevangenis vanwege moord op vrouw; hij lijdt aan een dissociatieve stoornis. Hij heeft zijn drie dochters heel lang niet gezien en neemt contact op met de mediator vanuit de gevangenis. De man heeft altijd gezegd dat hij het gedaan kán hebben maar het niet zeker weet. De jongste twee dochters zijn onder gezinsvoogdij, de oudste verblijft bij een familielid. Ze willen eigenlijk niet met hem praten, ze zijn bang. De mediator gaat het gesprek aan met de dochters en vraagt hen, een voor een: "Wat zou voor jou een reden zijn om met hem te praten?". Alles bij elkaar duurt het twee jaar. Al die tijd hamert de mediator op wat de dochters zelf willen. De meiden zien een voor een de vader in de gevangenis. De oudste wil er niet mee doorgaan, de jongste twee kiezen er zelf voor toch regelmatig (met pauzes van een paar maanden) contact te hebben.*

*De reclassering en Slachtofferhulp vinden deze herstelbemiddeling onzin: het is te arbeidsintensief, de mediator is geen therapeut. De mediator gaat er toch mee door en vindt voldoening: de dochters worden namelijk sterker, hebben meer zicht op de band met hun vader, en weten dat zij zelf de keuze hebben. De mediator ondervindt tegenwerking van de directies van instellingen en vanuit het beleid dat gericht is op kortdurende programma's van vier weken of afronding van de herstelbemiddeling binnen een half jaar. Dit zou hier niet werken omdat het een langdurig proces is: na het contact met de vader moet het bij de dochter weer een paar maanden bezinken, voordat ze een nieuw contact aankan.*

In dit voorbeeld is het belang van de factor tijd goed zichtbaar. Het doel in dit geval is niet het stoppen van het geweld, want dat was gestopt. Het doel was de veerkracht van de dochters, evenals dat van de vader, te versterken. De mediation heeft ook

een preventief aspect: door de dood van de moeder/echtgenoot een plaats te geven kan herhaling door de pleger worden voorkomen. Ook kan potentieel agressief gedrag van de dochters worden voorkomen.

Deze verschillende voorbeelden van onveiligheid in gezinsverband of relationele sfeer laten zien dat de rol van het kind of de volwassene als slachtoffer, de belangentegenstelling tussen de verschillende gezinsleden, de mensen in de directe leefomgeving, en de professionals rond het leefverband ieder een eigen en wisselende rol kunnen hebben in het vergroten van de veiligheid. Wat betekent dit nu voor het ontwikkelen van een beschermingsarrangement?

### **3.2.6 Beschermingsarrangementen van het gezin**

#### *Probleemomschrijving*

Geweld in een gezin onderscheidt zich van ander geweld door de intieme en sociaal-economische banden tussen pleger van geweld en slachtoffer(s). Bloedbanden en sterke banden gegrond op intimiteit en loyaliteitsgevoelens brengen een eigen dynamiek met zich mee. Bovendien sluiten deze gezinnen zich vaak af voor de buitenwereld en leven ze in een (relatief) isolement. De onveiligheid binnen gezinnen kan worden veroorzaakt door fysiek geweld, seksueel geweld en vormen van bedreiging, vrijheidsberoving en gedwongen uithuwelijking. Daarnaast is ook het als kind getuige zijn van geweld, bijvoorbeeld geweld tegen de moeder door de vader, of mishandeling van een broer of zus door een van de ouders, traumatiserend. Er zijn per definitie machtsverschillen tussen ouders en kinderen, omdat kinderen kwetsbaarder zijn en ouders een zorgverantwoordelijkheid hebben. Tussen partners zijn de machtsverschillen veel dynamischer. Als kinderen ouder worden zijn de machtsverschillen tussen ouders en kinderen minder eenduidig, en kunnen de rollen ook omdraaien (kinderen oefenen geweld uit tegen ouders). Het geweld in gezinnen vindt doorgaans plaats van individu tot individu, maar er kan ook sprake zijn van meerdere personen tegen een individu, zoals in situaties van eengerelateerd geweld. Het maatschappelijke taboe op geweld in gezinsverband is sinds eind vorige eeuw doorbroken; de overheid erkent dat ingrijpen ter bescherming van slachtoffers van geweld in het gezin

geboden is, niet alleen als kinderen worden mishandeld en bedreigd, maar ook als volwassenen slachtoffer zijn van bedreiging en geweld. De vraag is echter wanneer en welke vorm van interventie geboden is. Tot welk moment moet de privacy van het gezin of het zelfbeschikkingsrecht van het individuele gezinslid (of de wens van het slachtoffer) worden gerespecteerd en wanneer is ingrijpen van buitenaf gerechtvaardigd? Hierop is geen eenvoudig antwoord te geven.

#### *Beschermingsarrangementen*

De bescherming door derden dient aan te sluiten bij de behoefte aan bescherming van het slachtoffer: de burger is immers medeverantwoordelijk voor haar of zijn eigen veiligheid. In geval van kinderen behoort de bescherming van het kind voorop te staan. De beschermingsbehoefte hangt samen met de ernst van het geweld en de mate van draagkracht, waaronder de sociale binding, van het slachtoffer. Slachtoffers vragen doorgaans pas hulp als sprake is van een ernstige crisis en dan willen ze dat het geweld stopt. Eergevoel, loyaliteitsgevoelens en schaamte weerhouden slachtoffers vaak van het vragen om hulp. Als de crisis voorbij is, willen ze vaak rust. Daarnaast willen slachtoffers een luisterend oor. Gezinnen die het moeilijk hebben willen vooral praktische hulp. Dit geeft verlichting van stress en vermindert de draaglast. Bovendien is er behoefte aan een laagdrempelige voorziening waar men terecht kan voor een luisterend oor, advies en ondersteuning, bijvoorbeeld hulp in het betrekken van familieleden of anderen in de directe leefomgeving bij het zoeken naar een oplossing.

In geval van ernstig geweld is er behoefte aan directe bescherming door een autoriteit van buiten, zoals de politie of de Raad voor de Kinderbescherming. Een complicerende factor in geval van geweld in het gezin is dat het bespreekbaar maken van het geweld een scheuring in het gezin of de familie kan betekenen, terwijl de behoefte van slachtoffers is dat het gezin (zonder dreiging en geweld) bij elkaar blijft.

Wanneer is ingrijpen van buitenaf noodzakelijk om de veiligheid binnen het gezin te waarborgen en wanneer moet de behoefte van het slachtoffer leidend zijn? En als het (jonge) kinderen betreft, wanneer moet het kind uit de gezinssituatie worden gehaald, en in hoeverre moet aan het belang van ouders tegemoet worden gekomen? Wanneer gaat hulp over in bemoeizorg en drang en wanneer in dwang? En welk belang

binnen het gezin gaat voor als sprake is van tegenstrijdige belangen? In het geval van tegengestelde belangen zal altijd een van de partijen in haar of zijn belang worden geschaad. Welke beslissing ook wordt genomen, het zal altijd een pijnlijke beslissing zijn. De kunst is om pijnlijke beslissingen te nemen na een afgewogen oordeel binnen een redelijke termijn. Het scheppen van helderheid, hoe pijnlijk de beslissing ook is, biedt de mogelijkheid om verder te groeien en een situatie van veiligheid te versterken.

Op grond van het voorgaande kunnen we een drietal criteria formuleren voor een beschermingsarrangement voor huiselijk geweld<sup>20</sup>:

1. Het arrangement moet bijdragen aan bescherming van het slachtoffer en aan een oplossing die structureel van aard is (de veiligheid moet worden gewaarborgd). Het bieden van bescherming betekent niet alleen het zorgen voor veiligheid op dat moment, maar het in gang zetten van een proces dat gericht is op het stoppen van geweld;
2. Het arrangement moet aansluiten bij de behoeften en leefwereld van het slachtoffer en de veerkracht van het slachtoffer vergroten. Dit betekent dat de interventie moet bijdragen aan het vergroten van de zelfstandigheid en weerbaarheid van het slachtoffer en zijn of haar communicatieve vaardigheden en reflectief vermogen. Bovendien moeten interventies gericht zijn op het vergroten van de sociale contacten (het sociale netwerk) en het verkleinen van het isolement van het gezin. Het is belangrijk dat gezinsleden uit de gezinsdynamiek kunnen stappen (exitmogelijkheden). De interventies door neutrale derden moeten ruimte laten voor een (langdurig) proces waarin mensen de tijd krijgen in hun eigen tempo stappen te nemen.
3. Tot slot moet het beschermingsarrangement een duidelijke normatief kader hebben. Heldere regels, rechtsregels en gedragsregels, over wat mag en niet mag zijn essentieel om het handelen richting te geven. Dit geeft ook duidelijkheid bij het nemen van beslissingen die tegen de behoefte van het slachtoffer ingaan of bij het kiezen voor een van de gezinsbelangen.

<sup>20</sup> Deze driedeling sluit aan bij de opvatting van Van Montfoort (2004) dat interventies in geval van onveiligheid in het gezin moeten uitgaan van drie perspectieven: het perspectief van de cliënt, het perspectief van het effect en het normatieve perspectief.

In het beschermingsarrangement zijn drie soorten posities te onderscheiden (vergelijk de controlers van Ellickson): het betrokken slachtoffer zelf, het betrokken slachtoffer in relatie tot de ander (die de onveiligheid veroorzaakt) en neutrale derden. Deze neutrale derden vertegenwoordigen verschillende rollen: hulpverlener, adviseur, intermediair, toezichthouder en rechter. Dit betekent dat er veel verschillende actoren een rol spelen: de direct betrokken gezins- en familieleden, individuele leden van de gemeenschap, het maatschappelijk middenveld van professionals zoals leerkrachten, consultatieartsen, huisartsen en hulpverleners, evenals Advies en Steunpunten en AMK's, en daarnaast de politie, burgemeester en (gemeente)ambtenaren.

Door deze grote hoeveelheid betrokken personen en instanties kan een langdurig proces ontstaan waarin iedere instantie apart wachtlijsten hanteert en onderzoek doet, terwijl daadwerkelijke ondersteuning, bemoeizorg of ingrijpen te weinig van de grond komt. Het beschermingsarrangement dient daarom een vehikel op te leveren waarmee samenwerking tussen personen en instanties, aansluiting tussen de verschillende beschermende maatregelen en de wisselwerking tussen de verschillende interventies te realiseren is. Het voorziet in een samenstel van criteria, afspraken en protocollen van alle betrokken partijen dat erop is gericht de onveilige situatie zo snel mogelijk aan te pakken met een minimum aan sociale schade. Een beschermingsarrangement zou de volgende interventies moeten waarborgen<sup>21</sup>:

1. Interventies gericht op het direct oplossen van ernstige problemen. Deze dienen te komen van instanties met bevoegdheden om snel en doeltreffend op te treden.
2. Interventies gericht op duurzame oplossingen, afspraken en begeleiding, bijvoorbeeld door familieconferenties en toezicht. Deze interventies komen van instanties met inschakeling van het sociale netwerk rond de betrokkenen.
3. Interventies gericht op preventie en lichte ondersteuning. Daarbij kan worden gedacht aan het scheppen van voorwaarden waaronder mensen hun eigen veiligheid kunnen waarborgen, en waarin ook eenvoudig toegankelijke hulp en steun bereikbaar zijn.

<sup>21</sup> Met dank aan Maurits Barendrecht die zich baseert op *The third site* van W. Ury

### 3.3 Bescherming tegen onveiligheid op school

#### 3.3.1 Context van de problematiek

In het onderwijs werken zo'n 400.000 mensen. Het merendeel is werkzaam in het basis en speciaal onderwijs (142.000) en het voortgezet onderwijs (130.000). Leerkrachten hebben in eerste instantie tot taak het overdragen van kennis, maar krijgen in toenemende mate ook een opvoedkundige taak, zoals het overdragen van waarden en normen en de handhaving van de orde binnen en buiten de klas. Kwalificatie en burgerschapsvorming is de tweeledige doelstelling van het onderwijs.

Een aantal ontwikkelingen heeft de verhoudingen binnen de school de afgelopen decennia veranderd. In de jaren zeventig zijn de relaties binnen de school gedemocratiseerd van een op hiërarchie en gezag gestoelde benadering van leerlingen naar een meer gelijkwaardige benadering. De leerlingen en hun ouders werden mondiger. Scholen fuseerden tot grote schoolgemeenschappen waardoor de relaties werden geanonimiseerd. Met de intrede van digitale technieken kwamen andersoortige invloeden de school binnen, waaronder allerlei geavanceerde gewelddadige computerspelen. Ook de leerlingenpopulatie veranderde van samenstelling, van een min of meer homogene naar een heterogene samenstelling van leerlingen (niet alleen verschillende culturen, ook verschillen in sociale, fysieke en psychologische vaardigheden). Dit alles had meer spanningen binnen de school tot gevolg.

Tot het midden van de jaren negentig was praten over agressie op school taboe. Besturen deden geweldsdelicten af als 'incidenten', die altijd door anderen 'van buiten de school' veroorzaakt werden. Een open discussie over geweld en pesten zou de goede naam van de school kunnen aantasten. Pas in het midden van de jaren negentig kwam er zoiets als een maatschappelijke discussie op gang; in 1995 startte de landelijke campagne 'De veilige school'. In deze campagne zijn twee doelstellingen geformuleerd:

1. Het bestrijden van het taboe op spreken over geweld op school.
2. Het ondersteunen van scholen bij het werken aan veiligheid op school.

De verantwoordelijkheid voor een veilig schoolklimaat ligt primair bij de school zelf. De school moet zorgen voor een

veilige omgeving voor personeel en leerlingen. Problemen rond veiligheid op school houden echter niet op bij de schooldeur of het schoolplein: kinderen kunnen op weg naar school of op weg naar huis lastiggevallen en ernstig gepest worden. Kinderen die thuis in een onveilige omgeving opgroeien nemen hun problemen mee de school in en de school heeft daar een verantwoordelijkheid in.

Elke school moet tegenwoordig een veiligheidsbeleid hebben, maar hoe ze dit opzetten, bepalen scholen zelf. Scholen zijn verplicht in de schoolgids de activiteiten te vermelden die door de school verricht worden om de veiligheid te waarborgen, bijvoorbeeld dat bij de politie aangifte wordt gedaan van een geweldsincident (Goderie et al., 2003). De aanpak van onveiligheid kan de deskundigheid van de school overstijgen. Samenwerking met verschillende partners is daarom noodzakelijk om veiligheidsproblemen aan te pakken. De onderwijsinspectie houdt onder meer toezicht op het veiligheidsbeleid.

Ouders beoordelen scholen tegenwoordig niet meer alleen op kwaliteit van het onderwijs, maar ook op sfeer en veiligheid. Sociaal veilige scholen zijn scholen waar zowel leerlingen, onderwijzend en ondersteunend personeel en ouders veilig zijn en zich geborgen voelen. Een sociaal veilige school weet veiligheidsrisico's te minimaliseren en weet incidenten rond geweld, seksueel misbruik of seksuele intimidatie en ernstig pestgedrag zoveel mogelijk te voorkomen (Veiligheid op school, T.K. 29 240, nr. 1).

### **3.3.2 Vormen van onveiligheid**

Bij veiligheid kunnen we een onderscheid maken tussen fysieke veiligheid (brandveiligheid, losliggende stoeptegels) en sociale veiligheid (onderlinge relaties). Wij beperken ons tot de sociale veiligheid. De belangrijkste vormen zijn pesten, beledigen en bedreigen; discriminerende opmerkingen; diefstal en beschadiging van eigendommen; fysiek geweld en ten slotte seksuele intimidatie en seksueel geweld. In school spelen vier partijen een rol: de leerlingen, de leerkrachten, ondersteunend personeel en de ouders.

Uit de gespreksronde School komt naar voren dat pesten een veelvoorkomend probleem is, zowel binnen de klas als door jaarlagen heen. Pesten is stelselmatig iemand aanpakken die zich slecht kan verweren. Een nieuwe vorm van pesten is via



internet (met name MSN) het slachtoffer bestoken met *hatemail*. Het is een vorm die na schooltijd doorgaat. Vaak is een kind het slachtoffer van een groep 'pesters'. Ook komt het voor dat persoonlijke, intieme informatie en foto's op het net worden gezet (bijvoorbeeld als het uit is met een vriendinnetje). Als groepen elkaar pesten, bijvoorbeeld Marokkanen en Surinamers, dan noemen we dit onderlinge terreur. Daarnaast vindt discriminatie plaats van kinderen die in de minderheid zijn; ook blanke kinderen die in de minderheid zijn worden genegeerd, geïsoleerd en gepest. Homoseksuele docenten worden eveneens regelmatig gediscrimineerd en gepest; op zwarte scholen zijn vrouwelijke docenten vaker doelwit dan mannelijke docenten.

Diefstal en beschadiging zijn op veel scholen eveneens aan de orde van de dag. Dit veroorzaakt een toename in gevoelens van onveiligheid: je moet continu op je hoede zijn, op je spullen letten, je tas bij je houden, de rits van je tas dicht hebben op de trap. Leerlingen moeten spullen in een kluisje doen en docenten moeten bij afwezigheid de deur van het lokaal op slot doen. De deskundigen merken op dat er sprake is van normvervaging vergeleken met vroeger: schelden, andermans spullen vernielen, het meenemen van spullen (stelen) wordt tegenwoordig normaal gevonden. Zoals iemand opmerkt: "vroeger gebeurde dit ook maar men schaamde zich er meer voor, men wist dat het eigenlijk niet goed is. Nu zijn (veel) leerlingen er zelfs trots op; zij geven het toe als ernaar wordt gevraagd. 'Iedereen pest, ik ook, ik ben weerbaar', wordt gezegd". Naast normvervaging speelt volgens de deskundigen ook een rol dat tegenwoordig via de mobiele telefoon onmiddellijk een oudere broer of andere hulptroepen kunnen worden opgeroepen. Hierdoor is er geen mogelijkheid om af te koelen, stoom af te blazen; iedereen is er snel bij en er wordt direct gehandeld na een conflict. Vooral Marokkaanse jongens verzamelen zich meer. Ook wijst men erop dat mensen, zowel leerlingen als ouders, meer denken in rechten: recht op onderwijs, recht op aandacht, recht op een hoog cijfer. De schoolcultuur waarin de leerling respect had voor de leerkracht en de leerkracht als autoriteit zag, is niet eenduidig aanwezig (Goderie et al., 2003). Daarnaast is er op scholen, zeker op zwarte scholen, een clash van allochtone culturen en de cultuur op school: de regels en omgangsvormen op school zijn anders dan thuis, zo komt uit de gespreksronde naar voren. Zoals een deskundige opmerkt: "Vooral allochtone meisjes kunnen helemaal doorschieten als de

controle die ze van huis uit gewend zijn wegvalt. Ze hebben niet voldoende geleerd om eigen verantwoordelijkheid te dragen. Zij vertonen dan overassertief gedrag, ze schelden en zijn heel uitdagend. Op die manier creëren zij onveiligheid voor zichzelf en irritatie bij anderen. Het kan helemaal misgaan als een broer deze uitdagendheid ziet”.

Pesten, schelden en bedreigen en diefstal komen veel voor op scholen. Daadwerkelijk fysiek geweld, evenals seksuele intimidatie en seksueel misbruik, komen minder voor, volgens de deskundigen van de gespreksronde.

#### *Geweld tegen leerlingen*

Het geweld kan zich afspelen tussen leerlingen onderling of door leerkrachten tegen leerlingen. Leerlingen kunnen door hun ouders worden mishandeld of seksueel worden misbruikt (zie domein Gezin) en dan brengen de leerlingen deze problematiek de school binnen. Op ongeveer twee procent van de basisscholen, tien procent van de vmbo-scholen en één procent van de havo/vwoscholen doen zich wekelijks incidenten voor tussen leerlingen. Het aantal vmboscholen waar dit maandelijks voorkomt is 38 procent. Voor het havo/vwo gaat het om bijna een kwart van de scholen en in het basisonderwijs om ongeveer vijf procent (Inspectie van het Onderwijs, 2004).

Incidenten tussen leerlingen onderling komen vaker voor op grote scholen en op bijzondere scholen. Scholen die veel incidenten tussen leerlingen onderling hebben worden ook vaker geconfronteerd met incidenten tussen leerlingen en personeelsleden. Incidenten kunnen leiden tot schorsing of verwijdering van leerlingen. Het gevoel van onveiligheid is op de scholen in de vier grote steden aanzienlijk groter dan elders. Hier is men op een van de zes scholen van mening dat de veiligheid van leerlingen niet voldoende te waarborgen is (Inspectie van het Onderwijs, 2004).

Jongeren die regelmatig pesten of gewelddadig zijn, kunnen een meervoudige problematiek hebben, zij vertonen bijvoorbeeld naast gedragsproblemen op school ook criminele activiteiten of hebben problemen thuis. Samenwerking en afstemming tussen verschillende instanties is nodig om dit gewelddadige gedrag te keren en om de jongeren een kans te geven een nieuwe toekomst op te bouwen (Goderie et al., 2003; Van der Meer, z.j.).

### *Geweld tegen leerkrachten*

Geweld kan zich afspelen tegen leerkrachten door leerlingen of ouders of tussen leerkrachten onderling. Geweld en agressie tegen leerkrachten en onderwijsondersteunend personeel komt minder voor dan agressie tussen leerlingen. Ouders en collega's zijn niet vaak agressief tegen schoolpersoneel, maar als het gebeurt, heeft dit meer impact op het personeel dan als het agressie van een leerling betreft. De agressie tegen personeel is veel minder vaak groepsgedrag (Van Wonderen & Klein, 2004). Personeelsleden ervaren het schoolklimaat niet altijd als veilig. Leraren in het vmbo worden het meest fysiek bedreigd door leerlingen. Een op de vijf leraren in het vmbo is dit overkomen. Ook de conciërge voelt zich met regelmaat onveilig (Inspectie Onderwijs, 2004). Vooral jonge, pas afgestudeerde leraren, die de overgang maken van de theorie naar de praktijk van de school kennen veel situaties van onveiligheid door pesten en (verbaal) geweld. Deze jonge leraren wijzen erop dat hun opleiding nauwelijks aandacht besteedt aan (verbaal) geweld en hoe ermee om te gaan. Dat geldt zowel tijdens hun opleiding als tijdens de beginperiode op school (Goderie et al., 2003). Uit de gespreksronde School komt naar voren dat lang niet alle docenten stevig in hun schoenen staan. Sommigen willen pestgedrag en agressie niet zien of horen en reageren niet. Soms doen ze zelf mee. Nog vaak wordt gezegd: "Ik ben wiskundedo-cent, geen maatschappelijk werker". Op scholen waar vacatures makkelijk opgevuld kunnen worden, kunnen eisen gesteld worden aan de pedagogische aanpak, maar op (achterstands)scholen waar vacatures moeilijk opgevuld worden, is dat lastiger.

### **3.3.3 Formele en informele bescherming**

Voor een veilig schoolklimaat is het van belang dat de school een pro-actief beleid heeft op het voorkomen van pestgedrag, bedreigingen en geweld dat zich richt op personeel, leerlingen en ouders. Het schoolbeleid moet transparant zijn voor alle betrokkenen door duidelijke regels te stellen en daar ook naar te leven. Wettelijke maatregelen zijn een sluitstuk op het door de school gevoerde veiligheidsbeleid en de onderwijsinspectie ziet toe op de naleving van die maatregelen. De algemene rechtsbescherming geboden door het strafrecht of door het voeren van een kort geding staan voor het domein Gezin reeds beschreven in paragraaf 3.3.3. De school, leerling, leerkracht of ouder kan aangifte doen van strafbare feiten. In specifieke

gevallen, bijvoorbeeld als een leerling van school is gestuurd maar lastig blijft, kan een schoolverbod worden geëist in een kortgeding-procedure. Dit kan ook als een leerling (of docent) slachtoffer is geweest van verkrachting of ernstig geweld. Specifiek voor scholen gelden de volgende regels.

#### *Arbowetgeving*

Op grond van de Arbowet zijn scholen net als andere bedrijven verplicht een veiligheidsplan te hebben. Dat veiligheidsplan betreft zowel fysieke<sup>22</sup> als sociale veiligheid.

#### *Klachtenregeling*

In het kader van de Kwaliteitswet is iedere school verplicht een klachtenvoorziening te hebben, waaronder het voorzien in een klachtencommissie.

#### *Meldplicht bij seksueel misbruik en seksuele intimidatie*

Op 28 juli 1999 is de wetwijziging Bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs in werking getreden. Deze wet geldt voor het primair en het voortgezet onderwijs en voor onderwijsinstellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE). Volgens deze wet bestaat er een aangifteplicht voor het bevoegd gezag en een meldplicht voor het personeel richting schoolbestuur. Schoolbesturen die vermoeden dat er sprake is van ontucht door een personeelslid met een minderjarige leerling moeten contact opnemen met een vertrouwensinspecteur. Als uit overleg met de vertrouwensinspecteur blijkt dat sprake is van een redelijk vermoeden, moet het schoolbestuur aangifte doen bij de politie. Voorafgaand aan de aangifte moet de school aan de ouders van de betreffende leerling en aan de mogelijke dader melden dat tot aangifte wordt overgegaan. Personeelsleden die weet hebben van een seksueel misdrijf hebben een meldingsplicht richting schoolbestuur (brochure *Seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs: meldplicht en aangifteplicht*). De Inspecteur Onderwijs heeft aangekondigd dat er een meldplicht

<sup>22</sup> Vastgelegd in het landelijk Bouwbesluit van het Ministerie van VROM. Dit richt zich op regels voor nieuwbouw en verbouw, maar ook op bestaande gebouwen. Ook voor schoolgebouwen zijn regels opgenomen. Scholen die speeltoestellen beheren, moeten rekening houden met de wettelijke regeling 'Besluit veiligheid van attractie- en speeltoestellen'. Dat besluit stelt eisen aan het ontwerp, het fabricageproces en de onderhoudswerkzaamheden. Daarnaast zijn er gemeentelijke bouwverordeningen.

moet komen als sprake is van agressie en geweld op scholen; registratie verhoogt de zichtbaarheid van het probleem (Volkskrant, 7 februari 2005).

#### *Andere vormen van bescherming*

Ook in scholen zijn vormen van 'Echt recht' of bemiddeling mogelijk (zie ook paragraaf 2.3.3). Veel scholen ontwikkelen de zogenaamde peermediation, een vorm van bemiddeling door medeleerlingen. Daarnaast is het inschakelen van de leerplicht-ambtenaar mogelijk.

#### *Advies en steunpunten*

Er zijn verschillende informatiepunten, bijvoorbeeld het Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid, ondergebracht bij het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum, of het Landelijk Meldpunt Geweld in het Onderwijs. Ook is er een onderwijstelefoon gestart als onderdeel van de campagne Veilige School. Daarnaast kan ondersteuning worden gevraagd bij Bureau Slachtofferhulp. Deze Bureaus kunnen ook op scholen voorlichting geven. Het VerweyJonker Instituut ontwikkelt in samenwerking met de ArboUnie een veiligheidsinstrument waarin een risicoanalyse en een daarop gebaseerde doelgerichte aanpak van de veiligheidsproblematiek op scholen zijn opgenomen.

#### **3.3.4 Behoeftte aan bescherming**

Een belangrijk gespreksonderwerp tijdens de gespreksronde School was de vraag waar slachtoffers van onveiligheid behoefte aan hebben. De basisbehoefte is het vergroten van veiligheid. Leerlingen komen bijvoorbeeld bij hun mentor met de vraag iets aan het pestgedrag te doen; zij zoeken een neutraal persoon die kan bemiddelen. Soms willen leerlingen vooral een luisterend oor, zeker als het onveiligheid in de thuissfeer betreft, soms ook zoeken zij hulp. Leerkrachten willen gesteund worden door de directie en zoeken naar handvatten om te leren omgaan met agressie. Er is niet zozeer behoefte aan strafrechtelijke bescherming. Leerkrachten doen niet snel aangifte van geweld dat tegen hen is gepleegd. De zorg voor de leerling speelt hier ook een rol in; alleen als de leerkracht weet dat aangifte leidt tot een goede zorg voor de leerling, met andere woorden dat de interventie gericht is op het oplossen van achterliggende problemen en de leerling hulp krijgt bij het ombuigen van het

geweld in positiever gedrag, zal sneller tot aangifte worden overgegaan (Goderie et al., 2003).

### 3.3.5 Verschillende vormen van onveiligheid op school en bescherming

Hieronder volgt een aantal voorbeelden zoals aangereikt in de gespreksronde School.

#### *Behoeftte aan bescherming door leerlingen*

Dit voorbeeld geeft aan hoe de mentor kan bijdragen aan het stoppen van het pestgedrag.

*Een meisje wordt ‘lastiggevalen’ in de bus door een groepje andere meisjes, medeleerlingen: ze roddelen over haar en beledigen haar. Het meisje meldt het samen met een vriendinnetje bij de mentor. Zij komt met de vraag: “Kunt u er wat aan doen? Het is niet leuk”. De mentor maakt gebruik van deze opening en stelt vragen over wie erbij betrokken zijn. Vervolgens organiseert hij een kringgesprek in de pauze met ouders en slachtoffer. Iedereen komt aan het woord. Al snel wordt duidelijk dat het pestgedrag berustte op een misverstand. Dit misverstand escaleerde omdat anderen zich ermee bemoeiden. Na terugredeneren bleek er in feite niets aan de hand te zijn.*

In deze casus weet het meisje naar wie ze toe kan gaan met het pestprobleem. Het is belangrijk dat leerlingen weten bij wie ze terecht kunnen (Van Dijk, 1999). Het meisje toont lef door de confrontatie met de groep aan te gaan. Dit durven lang niet alle leerlingen; vaak zijn ze bang dat erover praten het pestgedrag verergert. Dit geeft aan dat leerlingen een zekere mate van weerbaarheid moeten hebben om het gesprek aan te gaan. Dit voorbeeld leert ook dat het belangrijk is dat als de leerling iets overkomt, zij of hij zelf de ander erop aanspreekt; als anderen zich ermee gaan bemoeien en het overnemen is de kans aanwezig dat het incident wordt uitvergroot in plaats van tot normale proporties te worden teruggebracht.

Een belangrijke manier om de onveiligheid in de klas te doorbreken is het expliciteren van wat er aan de hand is: het mobiliseren van de zwijgende middengroep. Als sprake is van onveiligheid in de klas worden bijvoorbeeld groeps gesprekken georganiseerd waarbij de mentor en de vertrouwenspersoon een

rol spelen. De klas wordt sociaal uit elkaar getrokken in groepjes van maximaal tien kinderen. “Je begint *low profile* en op een gegeven moment komt het pestgedrag eruit. Dan krijg je duidelijk wie pest en wat er aan de hand is. Alles wordt dan expliciet gemaakt door henzelf. Het is niet doordat de school of de ouders iets gezien hebben. Als zij zelf het probleem expliciteren ligt de oplossing vaak meer voor de hand”, aldus een van de deskundigen uit de gespreksronde School. Deze methode werkt echter niet altijd. Soms is de sfeer in een klas zo akelig en onveilig dat het de school niet lukt de onveiligheid om te buigen. In dat geval kan een preventieteam van de Riagg hulp bieden.

#### *Leerlingen met een onveilige thuissituatie*

Een andere problematiek betreft leerlingen die thuis mishandeld of seksueel misbruikt worden. Soms wordt de mentor, vertrouwenspersoon of schoolarts in vertrouwen genomen. De leerling heeft behoefte aan een luisterend oor. Zij of hij wil niet altijd dat het geheim met anderen wordt besproken. Belangrijk is de weerbaarheid van het kind te vergroten: het kind laten inzien wat het zelf kan doen om in bepaalde risicosituaties conflicten te vermijden, waarbij goed moet worden opgelet dat het kind niet de schuld krijgt. Het is eveneens belangrijk dat er hulp op gang komt. Daarnaast wordt gezocht naar een gezins of familielid of iemand anders die het vertrouwen van de leerling geniet. Soms biedt huiswerkbegeleiding op school structuur; de school is dan een veiliger plek dan thuis. De schoolarts geeft aan dat zij soms geen oplossing ziet: “Soms is een bedreigende situatie thuis misschien nog te verkiezen boven een zwervend bestaan en definitieve breuk met de familie”. Als het kind veel verzuimt door problemen thuis kan de leerplichtambtenaar worden ingeschakeld. In zeldzame gevallen kan de kinderrechter een maatregel Hulp en Steun, dat wil zeggen een reclasseringscontact, opleggen, maar eerder zal een ondertoezichtstelling worden opgelegd.

#### *Bedreiging van leraren*

*Leraren kunnen worden geïntimideerd, bedreigd en agressief bejegend. Het volgende voorbeeld geeft aan wat belangrijk is om bescherming te bieden. Van een docent worden de autobanden kapot gestoken. Hij voelt zich enorm bedreigd en durft die leerlingen niet meer aan te pakken. Ook als docenten*

*fysiek bedreigd worden zie je deze reactie: ze laten het incident hun houding tegenover leerlingen beïnvloeden. Ze zien dingen door de vingers, staan dingen toe die ze anders niet zouden toestaan, en ze durven de leerling ook niet te schorsen. Ze zingen het uit met zo'n kind tot aan het einde van het schooljaar.*

De gekozen oplossing is individueel en biedt de docent geen werkelijke bescherming. Wat is nodig voor daadwerkelijke bescherming? Belangrijk is dat de schooldirectie achter de docent gaat staan en samen met de docent of alleen het gesprek met de leerling en de ouders van de leerling aangaat; duidelijk moet zijn dat de directie het gedrag niet accepteert en de docent steunt. Docenten die worden gesteund voelen zich sterker, kunnen beter omgaan met agressie en zijn beter bestand tegen intimidaties. Daarnaast is communiceren, grenzen stellen en anticiperen op situaties belangrijk. Het is noodzakelijk docenten te scholen in het omgaan met agressie, maar ook om een 'klantvriendelijke' houding tegenover leerlingen, evenals tegenover de ouders te ontwikkelen. Het is van belang specifieke aandacht te hebben voor het betrekken van allochtone ouders bij de school. Allochtone ouders spreken soms nog onvoldoende Nederlands en bovendien achten zij soms de school verantwoordelijk voor het gedrag van hun zoon (Goderie et al., 2003). Docenten en ondersteunend personeel hebben behoefte aan het ontwikkelen van meer vaardigheden om te kunnen omgaan met agressie en geweld (Van Wonderen & Klein, 2004).

Daarnaast moet de school als de problematiek de school overstijgt, anderen inschakelen. De school moet bij ernstige agressie de politie (buurtregisseur of recherche) op de hoogte brengen en eventueel aangifte doen. Voor jongeren die ernstig geweld plegen kan individuele trajectbegeleiding een mogelijkheid zijn in een strafrechtelijk kader.

Een driesporenbeleid is belangrijk in geval van bedreiging tegen leerkrachten en ondersteunend personeel: trainen van docenten in omgaan met agressie, een duidelijk zichtbare achterban die steun biedt, en duidelijk optreden als sprake is van agressie, dat wil zeggen een duidelijke norm stellen en toezicht houden. Dit laatste kan worden samengevat in het volgende stappenplan: (1) contact opnemen met de coördinator van de desbetreffende afdeling (teamleider). (2) bij ernstige problemen de zorgcoördinator en/of de lokale directeur inschakelen. De leerling kan



geschorst worden. (3) de docent krijgt het advies om aangifte te doen. Wanneer de docent daar wegens represaillemaatregelen bang voor is, neemt een ander, bijvoorbeeld de directeur als functionaris of het zorgteam namens de school het aangifte doen over. (4) De leraar en de leerling kunnen op de school terecht bij collega's, de eigen mentor of de afdelingscoördinator en krijgen via de laatste een doorverwijzing naar het zorgteam. Het team probeert het probleem bespreekbaar te maken door hoor en wederhoor toe te passen. (5) Het zorgteam neemt zonedig contact met de politie of andere relevante instanties op, zoals het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW); de jeugdhulpverlening; het Bureau Jeugdzorg; de Riagg; de schoolarts; de leerplichtambtenaar en de verslavingszorg (Goderie et al., 2003).

#### *Diefstal en vernieling creëren een onveilige sfeer*

Diefstal en vernielingen veroorzaken onveiligheidsgevoelens. Om diefstal tegen te gaan zijn op bijna alle middelbare scholen tegenwoordig kluisjes aanwezig. Bij diefstal haalt de school de politie er soms bij of doet de school aangifte. Als de politie verschijnt en de tassen en kluisjes komt controleren, heeft dit een grote impact op de kinderen. Uit de gespreksronde School komt naar voren dat het van belang is dat de school erop moet kunnen vertrouwen dat een agent in zo'n situatie daadwerkelijk komt. Niet alleen bij diefstal en vernielingen, maar ook bij bedreigende situaties op het schoolplein, bijvoorbeeld door leerlingen van een andere school, komt de politie vaak niet opdagen na een melding. Een spreekuur van de wijkagent op school creëert eerder een onveiligheidsgevoel dan dat het de veiligheid vergroot, zo bleek uit de gespreksronde School. Ook detectiepoorten kunnen het onveiligheidsgevoel vergroten.

#### *De school als burcht*

*Het ROC Koning Willem I in Den Bosch. Een schoolgebouw als een moderne burcht: een voormalige kazerne omzoomd door hekken met prikkeldraad, je komt er alleen binnen via een tourniquet of via een slagboom. Naast de slagboom een huisje met een man in uniform en*

*neonjasje. Leerlingen hebben een pasje nodig om binnen te komen. In de vorige vestiging van de school, vlakbij het station, liepen zoveel vreemde snuiters naar binnen dat er maatregelen*

*genomen moesten worden, aldus de directeur. “Voor een goed leerproces dienen leerlingen zich beschermd te voelen. Dankzij onze maatregelen hebben we een veilige leeromgeving gecreëerd,” aldus de directeur. Ook in de school lopen beveiligingsbeambten rond. De school leidt deze beveiligingsbeambten zelf op. De bewakers zijn geschoold in conflicthanting, doen een cursus drugsherkenning en dragen bedrijfskleding. In samenwerking met de leerlingen heeft de school een convenant opgesteld met gedragsregels. Wordt er toch een keer iets vernield dan dient de dader direct te betalen. De eerder genoemde leerlingenpasjes dienen ook een ander doel. De mentoren kunnen met behulp van een elektronisch apparaatje controleren of alle leerlingen er zijn. Spijbelen wordt zo bijna onmogelijk. Kosten van de beveiliging van de school bedragen 150.000 euro per jaar. (Wytzes, 2002).*

De beeldspraak van de burcht gaat enigszins mank. Er dreigt blijkbaar minstens zo veel gevaar van de gewenste als van de ongewenste bezoekers. Scholen met hekken en poortjes en geüniformeerde beveiligingsbeambten, uitgerust met portofoons, hebben vaak een averechts effect. Zij versterken het gevoel van onveiligheid en laten zien dat het gevoel van veiligheid niet van binnen komt, maar afdwongen moet worden door dergelijke maatregelen. Er is op twee manieren geen sprake van basisvertrouwen: enerzijds is er geen vertrouwen van leerlingen, docenten en directie in elkaar om een veilige omgeving te kunnen scheppen en daarnaast is er geen vertrouwen dat wanneer er toch sprake is van ernstige grensoverschrijding, de politie snel en adequaat reageert.

### **3.3.6 Beschermingsarrangementen van de school**

#### *Probleembeschrijving*

Sinds midden jaren negentig komt een maatschappelijke discussie over geweld op school op gang. Scholen ontwikkelen een pestbeleid en een veiligheidsbeleid. Een school is een samenlevingsverband waar het leren vooropstaat; een gemeenschap waar cognitieve kennis en sociale vaardigheden worden bijgebracht. Dit vergt een bepaalde structuur; er moet enige rust zijn en een veilige leeromgeving om te kunnen leren. Het sociale gebeuren tussen leerlingen en tussen leerlingen en leraren is een belangrijk aspect van de schoolcultuur. Leer-

krachten onderscheiden zich van leerlingen in leeftijd, levenservaring, kennis en bevoegdheden, waardoor zij op individueel niveau meer macht hebben. Tegelijkertijd zijn leerkrachten niet op voorhand een autoriteit, maar moeten zij hun 'gezag' (telkens weer) verdienen.

Een schoolgemeenschap is relatief gesloten; elke school heeft een eigen sfeer en cultuur. Tegelijkertijd komen invloeden van buiten de school binnen, mede door leerlingen die komen en gaan, maar ook door de nieuwe media; door de mobiele telefoon en internet zijn er meer invloeden van buiten die de school moeilijker kan reguleren.

De belangrijkste *veiligheidsproblemen* waar scholen meer of minder mee kampen zijn in de eerste plaats allerlei vormen van pesten: individuen tegen individuen, groepen tegen individuen of groepen onderling (dit laatste wordt ook wel onderlinge terreur genoemd). Ook schelden en bedreigen kom je veelvuldig tegen. Diefstal en beschadiging komen eveneens veel voor en kunnen gevoelens van onveiligheid veroorzaken. Fysiek geweld, evenals seksueel misbruik en seksuele intimidatie, vinden in mindere mate plaats. Discriminatie van minderheden (van culturele minderheden, maar ook van homoseksuelen, of discriminatie op grond van sekse in vooral 'zwarte' scholen) kunnen eveneens worden beschouwd als een veiligheidsprobleem. De problemen rond veiligheid komen het meest voor op vmboscholen. De veiligheidsproblemen hangen samen met normvervaling; leerlingen schamen zich minder of niet voor schelden, bedreigen en stelen.

#### *Beschermingsarrangementen*

Leerlingen die worden gepest, bedreigd of mishandeld hebben in de eerste plaats behoefte aan veiligheid, of aan een luisterend oor. Leerkrachten hebben in de eerste plaats behoefte aan ondersteuning en het leren omgaan met agressie. In eerste instantie probeert de school veiligheidsproblemen zelf op te lossen, dat wil zeggen dat de mentor intervenieert bij pestgedrag of dat een vertrouwenspersoon binnen de school een luisterend oor verleent en zo nodig bemiddelt of het zorgteam inschakelt. Pas als het probleem schooloverstijgend is, schakelt de school andere instellingen in voor advies, hulp of repressief optreden.

Onderzoek naar de dynamiek tussen informele en formele vormen van bescherming kan inzicht geven: hoe kunnen de verschillende interventies bijdragen aan het stoppen van onveiligheid op school? Hierbij is, evenals bij gezinsgeweld, het versterken van de weerbaarheid, communicatieve vaardigheden en reflectief vermogen van belang. Pesten en agressie kun je bespreekbaar maken, zowel met personeel en leerlingen als met ouders. Daarnaast moeten interventies effect hebben op zorg voor sociale binding, dat wil zeggen zorgdragen voor elkaar, respectvol met elkaar omgaan en vertrouwen in elkaar hebben. Zichtbaar aanwezig zijn en elkaar kennen hoort daarbij. Als sprake is van een incident moet daar planmatig en deskundig mee worden omgegaan. Het moet duidelijk zijn waar men naartoe moet als men slachtoffer is van pestgedrag of agressief gedrag. Er moeten procedures of aanwijzingen zijn hoe te handelen en wanneer het noodzakelijk is deskundigen buiten de school te raadplegen. Als de politie wordt ingeschakeld dient deze daadwerkelijk in te grijpen. Gevaar is dat het protocol een doel op zichzelf wordt, terwijl het een middel dient te zijn om een op maat gesneden oplossing te vinden. Bovendien is zorg voor veilige voorzieningen in het gebouw en de omgeving en een veilig gebruik daarvan, evenals een schoon en verzorgd gebouw belangrijk voor een veilige leefomgeving.

Voor de problematiek van onveiligheid op scholen formuleren we, vergelijkbaar met gezinsgeweld, drie criteria voor de ontwikkeling van een beschermingsarrangement.

1. Het arrangement moet bijdragen aan bescherming van het slachtoffer en aan een oplossing die structureel van aard is (de veiligheid moet worden gewaarborgd). Een veilige sfeer op school wordt gestimuleerd als de gezagsrelatie helder en duidelijk is, als er wordt ingegrepen bij overtreding van de norm en er sancties staan op het overtreden van de norm.
2. Het arrangement moet aansluiten bij de behoeften en leefwereld van het slachtoffer en de veerkracht van het slachtoffer vergroten. Dit betekent dat het arrangement het isolement van het slachtoffer verkleint en het sociale netwerk rond het kind vergroot. Dit kan mede gebeuren door het sociale netwerk in de school te vergroten. Een te sterke cohesie binnen een groep vergroot de kans dat een kind de 'underdog' wordt. Wanneer de leerkracht agressief wordt bejegend is het van groot belang dat de directie de leerkracht ondersteunt en dat leerkrachten scholing krijgen in

het omgaan met agressie en het voorkomen van negatieve bejegening.

3. Het beschermingsarrangement moet een duidelijk normatief kader hebben. Onderling vertrouwen en weten wat mag en niet mag is een belangrijke voorwaarde voor sociaal kapitaal en vergroot een sfeer van veiligheid op school. Er moet ook helderheid zijn over wie waartoe bevoegd is en wie welke verantwoordelijkheid heeft. De onderlinge verantwoordelijkheid tussen ouders en de school moet duidelijk zijn vastgesteld.

De belangrijkste *actoren* bij veiligheidsconflicten zijn in de eerste plaats de betrokken leerlingen of leerkrachten en leerkrachten of vertrouwenspersonen die een bemiddelende rol kunnen hebben. Daarnaast spelen directie of bestuur van de school een doorslaggevende rol; bij ernstig geweld dienen de politie, onderwijsinspectie en reclassering bij de problematiek te worden betrokken.

De aansluiting van de verschillende maatregelen en interventies op elkaar kan problemen opleveren. Als duidelijk knelpunt komt uit de literatuur en uit de gespreksronde naar voren dat als de politie wordt gebeld, de reactie niet altijd even adequaat is. Bij diefstal en vernieling komt de politie bijvoorbeeld vaak niet naar de school, maar ook bij een ernstig geweldsincident op het schoolplein wordt niet adequaat opgetreden. Een ander probleem dat hier speelt is dat er te weinig opvangmogelijkheden zijn voor kinderen die ernstige gedragsproblemen hebben of kinderen die zware problemen hebben. Deze kinderen trekken een zware wissel op het schoolgebeuren. Juist dan is een goede afstemming van hulp, strafrechtelijke aanpak en kindbeschermingsmaatregelen van belang. Daarnaast komt als knelpunt naar voren dat scholen zich machteloos kunnen voelen als het kind thuis in een onveilige omgeving opgroeit.

De afgelopen decennia besteden scholen meer aandacht aan pestgedrag en agressief gedrag door preventieve maatregelen te nemen. De school stelt samen met de leerlingen regels op, voert met leerlingen discussies over gedragsregels en sluit contracten af met leerlingen en ouders. Dit zijn maatregelen gericht op het verduidelijken van het normstellend kader. Het aanbieden van cursustrajecten aan docenten hoe om te gaan met agressie kunnen we ook als een preventieve maatregel beschouwen, evenals het betrekken van ouders bij de school.

Andere preventieve maatregelen liggen in de sfeer van toezicht, zoals camera's en veiligheidspoortjes en steekproefsgewijze wapencontroles, maar ook zijn er voorbeelden van jongeren die als toezichthouder op medeleerlingen op school rondlopen. Daarnaast moeten interventies gericht zijn op het oplossen van het probleem. Deze interventies kunnen plaatsvinden door leerkrachten, een interne zorgcoördinator of een externe neutrale deskundige die de rol kan hebben van hulpverlener of bemiddelaar, maar ook van een politieagent of rechter. Soms zal dit leiden tot straffen die kunnen variëren van corvee op school en schorsing tot daadwerkelijke strafvervolgning. Een veiligheidsconvenant kan afspraken met verschillende instanties bevatten over wie wanneer wordt ingeschakeld en welke interventie dan wordt verwacht. Sommige scholen hebben bijvoorbeeld een veiligheidsconvenant met de politie gesloten waarbij is afgesproken dat deze wapencontroles laat uitvoeren door een speciaal politieteam dat de school bezoekt.

Het beschermingsarrangement voor scholen omvat tegen deze achtergrond drie soorten interventies.

1. Interventies gericht op het direct oplossen van ernstige problemen. De verantwoordelijkheid voor deze interventies dient te liggen bij de directie van de school. De uitvoering is afhankelijk van de ernst van de problematiek en kan bestaan uit een vorm van bemiddeling van vertrouwenspersonen, de peergroup of derden. In geval van ernstige, strafrechtelijk relevante problemen dient de politie bij de oplossing te worden betrokken.
2. Interventies gericht op duurzame oplossingen. Hiertoe dienen scholen te beschikken over een nauwkeurige incidentenregistratie, een doordacht veiligheidsplan (met een probleemanalyse en schoolbreed gedragen afspraken over concrete interventies) en zonodig een convenant met derden (jeugdzorg, politie).
3. Interventies gericht op preventie. Hierbij gaat het om het pedagogisch beleid dat schoolcultuur en klassenklimaat betreft. Uitgangspunt zou moeten zijn het streven naar een stabiele, ordelijke en veilige schoolcultuur.

### 3.4 Bescherming tegen onveiligheid in de wijk

#### Context van de problematiek

Begin jaren negentig werd het begrip 'sociale veiligheid' geïntroduceerd vanwege het integrale veiligheidsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Voor het gemeentelijke veiligheidsbeleid stelde het ministerie voor alle aspecten van veiligheid onder een noemer te brengen. Het ging hierbij om zeer uiteenlopende zaken als preventie en bestrijding van branden, rampen, openbare ordeproblemen en criminaliteit. Ter onderscheiding van de fysieke vormen van onveiligheid werd het woord sociaal toegevoegd voor de vormen van onveiligheid die voortvloeien uit het gedrag van burgers onderling. Het gaat hierbij niet alleen om criminaliteit, maar om overlast, intimiderend gedrag en dergelijke. Het begrip sociale veiligheid verwijst nadrukkelijk naar het perspectief van de burger.

Doorgaans maakt men een onderscheid gemaakt tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Objectieve veiligheid betreft het aantal delicten zoals gemeld en geregistreerd bij de politie en subjectieve veiligheid slaat op de veiligheidsgevoelens van burgers (Bruinsma et al., 2004). De twee houden niet noodzakelijkerwijze gelijke tred met elkaar. Bij sociale veiligheid is de angst voor de ander een wezenlijk aspect. De keerzijde van deze benadering is dat het een te brede benadering is, waarmee 'veiligheid' het karakter krijgt van een containerbegrip (Boutellier, 2005). De ervaring van onveiligheid gaat immers verder dan (angst voor) criminaliteit. Ook andere gedragingen die bijdragen aan de veiligheidsgevoelens van burgers als wijkbewoners zijn relevant, zoals overlast van psychisch gestoorden, intimiderend gedrag van hangjongeren en verloedering in buurten. Het gaat hierbij om gedragingen die de kwaliteit van het alledaagse leven aantasten. In het verlengde hiervan zijn er de fysieke condities die de veiligheidsgevoelens beïnvloeden. Een verloederende buurt, door asociaal gedrag van bewoners of achterstallig onderhoud aan huizen en plantsoenen, draagt in zichzelf bij aan gevoelens van onveiligheid.

Objectieve veiligheid en leefbaarheid van de buurt gaan hand in hand, zoals het onderzoek van het SCP naar sociale cohesie en veiligheid bevestigt (De Hart, 2002). De kans om slachtoffer te worden van uiteenlopende misdrijven (mishandeling, bedreiging

met geweld, (poging tot) inbraak, vernieling, diefstal) hangt sterk samen met de fysieke kwaliteit van de omgeving (mate van verloedering) en de sociale kwaliteit in de zin van sociale contacten in de buurt, gevoel van verantwoordelijkheid, gevoel van zich thuis voelen en gehechtheid aan de buurt. Een gebrek aan formele en informele sociale controle leidt tot verloedering en criminaliteit. Bovendien is er een verband tussen hoge slachtofferrisico's en een laag voorzieningenniveau betreffende kinderopvang en jongerenactiviteiten enerzijds en rond wegen en verlichting anderzijds, terwijl de voorzieningen aan winkels en openbaar vervoer goed zijn. Het lijkt erop dat een hoog niveau van winkels en openbaar vervoer een gelegenhedsstructuur biedt voor criminaliteit, als de andere voorzieningen te wensen overlaten.

In het algemeen voelen mensen zich in hun eigen buurt veilig (Elffers & De Jong, 2004)<sup>23</sup>. Uit de gespreksronde Wijk komt naar voren dat met name geluidsoverlast door muziek en kinderen en (hang)jongeren gevoelens van onveiligheid teweeg brengen. Uit bijvoorbeeld de Veiligheidsrapportage 2003 van Haarlem komt als top acht van onderwerpen naar voren: “rommel op straat, te hard rijden, hondenpoep op straat, vernieling, agressief gedrag in het verkeer, overlast van groepen jongeren, fietsdiefstal en bedreiging en geweld op straat”. (Gemeente Haarlem, 2003, p. 17). Onveiligheidsgevoelens worden veelal meer door overlast en onbetamelijkheden veroorzaakt dan door criminaliteit (Elffers & De Jong, 2004). Uit de gespreksronde Wijk komt eveneens naar voren dat vooral ouderen zich onveilig voelen en met klachten komen. Ook dit wordt bevestigd door het onderzoek van Elffers & De Jong. Ouderen kunnen zich onveilig voelen doordat hun actieradius is verkleind en incidenten telkens worden opgehaald en aangedikt. Bovendien is de buurt (sterk) veranderd door het wegtrekken van oude bewoners en de vestiging van nieuwe bewoners met andere culturele achtergronden.

Een sterke sociale cohesie tussen buurtgenoten verkleint de kans om slachtoffer te worden van uiteenlopende vormen van

<sup>23</sup> De veiligheidsaspecten die uit de Politiemonitor naar voren komen als relevant vanuit het perspectief van een wijkbewoner zijn buurtproblemen, de onveiligheidsgevoelens in de eigen buurt en daarnaast bepaalde vormen van slachtofferchap. Belangrijkste resultaat is dat inwoners van Nederland zich met name onveilig voelen op plekken waar jongeren rondhangen (23%) (B&A, Intomart, 2003).



criminaliteit, ongeacht de individuele kenmerken van personen en ongeacht de sociaalstructurele kenmerken van de buurt, zoals het percentage economisch niet-actieven, allochtonen en verhuizingen. Het gevoel van veiligheid in buurten lijkt vrij goed overeen te komen met de feitelijke situatie van veiligheid (De Hart, 2002). De gevoelens van veiligheid hangen samen met de kwaliteit van sociale relaties in de buurt<sup>24</sup>. Toch lijkt het te simpel om te stellen dat sociale binding in een buurt en veiligheid hand in hand gaan. Het is belangrijk te onderzoeken welke mate van binding in samenhang met leefbaarheid een grote mate van veiligheid oplevert. Onverschillig, maar vanuit respect voor elkaars leefgewoonten in een wijk wonen terwijl de leefomgeving schoon, heel en veilig is, lijkt momenteel belangrijker dan een hoge mate van sociale binding in de wijk. Een veilige buurt lijkt meer samen te hangen met het handhaven van bepaalde normen en respect voor elkaar dan met sociale binding<sup>25</sup>.

Verscheidende auteurs wijzen erop dat de afhankelijkheidsrelaties tussen mensen meer instrumenteel-functioneel van aard en de naast elkaar bestaande leefwijzen meer pluriform van karakter zijn geworden (onder andere Peper, Spierings, De Jong & De Meere, 2002). Bovendien is het, sinds de jaren zeventig bij het openbreken van de totale instituties, overheidsbeleid geworden om psychiatrische patiënten of mensen met ernstige gedragsproblemen niet meer in instituten op te sluiten; zij wonen in gewone huizen in een wijk. De groep potentiële overlastgevers is daardoor vergroot.

In de ogen van de oudere, autochtone bewoners is de sociale cohesie afgenomen door de komst van etnische minderheden met andere leefwijzen. Mensen die contact maken met buurtgenoten en bij incidenten erop afstappen, niet bang zijn en de mensen groeten, blijken zich minder onveilig te voelen dan mensen die in hun schulp kruipen, vermijdingsgedrag vertonen en zich 'onmachtig' voelen (Elffers & De Jong, 2004). Dit komt ook naar voren uit de gespreksronde Wijk: "Het

<sup>24</sup> Zie de analyse van het bureau Intomart van de uitkomsten van de GSB-monitor *Veiligheid en leefbaarheid*: 'kwaliteit van sociale relaties' komt als belangrijkste verklarende factor van onveiligheidsgevoelens naar voren (*Voor het Beleid, achter de Cijfers*. Intomart, 2000, z.p.).

<sup>25</sup> Met dank aan Jan Willem Duyvendak voor zijn commentaar op de voorgaande versie van dit rapport.

onvermogen van mensen om met elkaar in gesprek te komen is duidelijk zichtbaar. Ze negeren elkaar, ze weten niet hoe ze een gesprek moeten aanknopen als er iets gebeurt, ze ergeren zich en pompen zich op en dan volgt een explosie". Vaak ligt een verschil in leefstijl en de daaraan gekoppelde waarden en normen ten grondslag aan een conflict (Peper et al., 2002). Wat ontbreekt zijn het vertrouwen in elkaar en normen van wederkerigheid.

Wat eveneens een rol kan spelen is dat mensen tegenwoordig veel zelf moeten regelen rond huursubsidie, uitkering, gemeentebelastingen en dergelijke, terwijl niet alle mensen daartoe de vaardigheden hebben zo komt uit de gespreksronde Wijk naar voren. Bij de informatiebalie van een wijk komen veel mensen die niet begrijpen wat er in een brief staat; ook gooien mensen de brieven weg omdat ze er niks van begrijpen. Indien mensen niet begrijpen wat er van hen wordt verwacht, "schieten ze in de stress en voelen zich onveilig". "Het geeft een onveilig gevoel omdat ze het gevoel hebben nergens meer terecht te kunnen met hun probleem. Steeds meer mensen, met name ouderen, haken af; ze wachten angstig af wat er gaat gebeuren, wanneer de deurwaarder komt. Er ontstaat een wantrouwen naar de buitenwereld".

Het zelfoplossend vermogen van deze mensen is mede hierdoor beperkt. Een laatste reden waarom mensen zich onveilig voelen is dat de normen en waarden niet eenduidig meer zijn, zo blijkt uit de gespreksronde Wijk. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de politie niet optreedt als sprake is van strafbare feiten zoals fout parkeren, te hard rijden, vernielingen door jongeren en huisvuil dat niet op de daarvoor bestemde plekken is gestort. Er is een verbitterde houding te constateren tegenover de politiek en de overheid, met name aan de onderkant van de samenleving.

#### **Formele en informele bescherming**

In wijken worden onveiligheidsgevoelens vaker veroorzaakt door onbetamelijkheden en overlast dan door criminele activiteiten. Toch is het juist van belang dat strafrechtelijk relevant gedrag wordt aangepakt teneinde een basis te leggen voor het herstel van vertrouwen in overheidsinstanties en een gevoel van ruggensteun te geven.

### *Strafwetgeving*

Voor de aanpak van criminaliteit geldt het belang van de zogenoemde strafrechtelijke keten van aangifte - opsporing - vervolging - strafoplegging - executie van de straf. Over de afgelopen jaren is echter keer op keer geconstateerd dat de strafrechtelijke handhaving tekortschiet. Tegen deze achtergrond zijn tal van initiatieven genomen om sneller, effectiever en dichterbij burger en buurt criminaliteit aan te pakken. De politie heeft vanaf het midden van de jaren tachtig met meer en minder succes gewerkt aan wijkgerichte politie. Bekend zijn bijvoorbeeld de buurtregisseurs in Amsterdam. Ook justitie tracht via de projecten Justitie in de buurt (in het gehele land), ketenunits (Amsterdam) en veiligheidshuizen (enkele Brabantse steden) meer direct en effectief op te treden. Naast deze organisatorische vormen is het strafrechtelijk arsenaal uitgebreid met mogelijkheden tot preventief fouilleren en strafrechtelijke opvang van verslaafden en veelplegers.

### *Additionele handhaving- en sanctievormen*

Voor de aanpak van kleinere vormen van criminaliteit zijn additionele vormen rond het strafrechtelijke systeem ontwikkeld. Daarbij valt te denken aan Haltbureaus, de bestuurlijke boete, surveillance door stadswachten, particuliere beveiliging in semi-publieke ruimten en dergelijke. Voor slachtoffers is vanaf het midden van de jaren tachtig een uitgebreid net van slachtofferhulp ontwikkeld. Aparte vermelding verdient de Algemene Politieverordening (APV) die lokaal optreden van de politie mogelijk maakt.

### *Informele bescherming*

Buurtbewoners kunnen met klachten naar bijvoorbeeld buurtnetwerken, klachten rond de woning kunnen worden ingediend bij de woningbouwvereniging, voor meer sociaaljuridische conflicten kan men naar de sociaal raadsman. Ook het opbouwwerk en jongerenwerk kunnen een rol spelen. De ombudsman is er voor klachten over overheidsoptreden. Onder de noemer 'Welzijn versterkt veiligheid' zijn tal van projecten in gang gezet om langs de lijn van het sociaal werk problemen aan te pakken.

Een succesvolle vorm van informele bescherming is buurtbemiddeling. Buurtbemiddelings-projecten zijn gericht op het vinden van een oplossing als er irritaties tussen buurtgenoten zijn of als

buren niet meer prettig naast elkaar wonen en elkaar overlast bezorgen. De problemen en conflicten die in aanmerking komen voor buurtbemiddeling zijn doorgaans te licht voor een formeel optreden door politie of openbaar ministerie, of er is geen sprake geweest van een strafbaar feit. Onder leiding van twee bemiddelaars worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt tussen de partijen om overlastgevend gedrag na te laten en zo te voorkomen dat ergernissen escaleren en uitmonden in een ernstiger (strafbaar) feit. Voorbeelden van voor buurtbemiddeling geschikte problemen zijn: geluidsoverlast, stankoverlast, parkeeroverlast, huisdierenleed, vernieling en pesterijen. Conflicten die bijvoorbeeld niet in bemiddeling kunnen worden genomen zijn conflicten binnen een gezin of relatie, conflicten waarbij een van de betrokkenen psychisch in de war is, en conflicten tussen groepen bewoners.

Gezien het feit dat veel problemen van criminaliteit en overlast samenhangen met moeilijk bereikbare groepen allochtonen jongeren, zijn de initiatieven rond (Marokkaans) buurtvaderschap van bijzonder belang. Sinds circa een decennium ontwikkelt zich een toenemend aantal actieve groepen, die vanuit een welzijns- of toezichtperspectief jongeren aanspreken op hun gedrag (De Gruyter & Pels, 2005).

#### **3.4.1 Behoeftte aan bescherming**

De behoefte aan bescherming in wijken is zoals gezegd in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van de wijk en van de soorten problemen die er spelen. De fysieke en sociale kwaliteit van de woonomgeving bepaalt de objectieve en subjectieve veiligheid en is van invloed op de behoefte van mensen aan ondersteuning en bescherming. Als sprake is van onveiligheidsgevoelens, gaat het meer om het vergroten van gevoelens van veiligheid dan om directe bescherming. Onveiligheidsgevoelens worden veelal veroorzaakt door onbetamelijkheden en overlast door anderen, dan doordat mensen slachtoffer zijn van strafbare feiten. Burgers kunnen bovendien onbewust veroorzaker zijn van overlast en onveiligheidsgevoelens bij anderen, omdat de leefstijl verschilt; veel conflicten tussen buurtgenoten zijn terug te voeren op gebrek aan kennis van de zienswijze of leefgewoonten van de ander. Of anders gezegd: veel klachten over hinder en overlast gaan veeleer over frustraties die het zekerheidsstreven en identiteitsstreven aantasten (Peper et al., 2002).

In de huidige geïndividualiseerde maatschappij willen mensen in de eerste plaats ongestoord kunnen wonen. Er lijkt eerder sprake van een zekere mate van onverschilligheid en behoefte aan afstand, dan dat buurtgenoten een sociaal netwerk willen vormen. De mate waarin mensen contact willen met buurtgenoten verschilt, maar in elk geval is het niet meer vanzelfsprekend dat burens en buurtgenoten tegelijkertijd het sociale netwerk vertegenwoordigen. Uit de evaluatie van het project Gouden Stadsregels in Gouda komt naar voren dat burgers rond het oplossen van niet-ernstige conflicten op wijkniveau behoefte hebben aan het doorbreken van anonimiteit, aan versteviging van sociale contacten en aan sociale controle. Veel bewoners willen graag leren anderen aan te spreken op ongewenst gedrag. Een cursus hierover in Gouda bleek een succes; cursisten voelden zich gesterkt na afloop en hadden het 'gereedschap' weer in handen om zelf iets te verbeteren aan vormen van overlast in de buurt en op straat (Nieborg & Ter Woerds, 2004). Voorgaande behoeften komen tevens uit de gespreksronde Wijk naar voren. Daarnaast merken de gespreksdeelnemers op dat mensen de behoefte hebben gehoord te worden; dat er iemand is die echt naar hen luistert, begrip heeft voor de situatie waarin ze zitten en ze niet veroordeelt. Een andere behoefte is dat mensen met rust gelaten willen worden; zij willen geen last hebben van anderen: geen geluidsoverlast door muziek of spelende kinderen, geen auto van een ander op de stoep, maar ook: geen pesterijen en bedreigingen. Als de dreiging van buitenaf komt, wil men met rust gelaten worden. Ook komt naar voren dat men behoefte heeft aan een overheid die handelt, die optreedt en iets doet. Het vertrouwen in de overheid is echter niet groot. Het lastige is dat burgers alle overheden op een hoop gooien: als er met de politie iets misgaat, rekenen ze dit 'de overheid' aan (zie ook Elffers & De Jong, 2004). Ondanks de grote 'leefbaarheidfactor' in de wijkveiligheid dient de daadwerkelijke kans om slachtoffer te worden van criminaliteit en daar tegenaan liggende vormen van intimidatie en overlast niet te worden onderschat. De reactie op criminele incidenten dient om twee redenen geloofwaardig te zijn. In de eerste plaats is de impact van een delict op het vertrouwen in de buurt groot. Delicten zingen rond in een buurt en zijn ondermijnd voor de kwaliteit van het leven in de buurt. In de tweede plaats vormen delicten culminatiepunten voor gevoelens van onveiligheid en breder sociaal onbehagen. Andere pogingen om de leefbaarheid te vergroten ontberen geloofwaardigheid

indien het gevoel bestaat dat de overheid aan ‘de echte problemen’ niets doet.

Over de behoefte aan bescherming van allochtonen is niet veel bekend. Er is in het algemeen weinig aandacht voor slachtoffer-schap onder minderheidsgroepen. Uit de gespreksronde Wijk komt naar voren dat de buurtbemiddelaars nooit aanvragen van allochtone buurtbewoners binnenkrijgen. Het komt nog wel voor dat allochtonen bij buurtbemiddeling betrokken worden als wederpartij, dit komt vooral voor bij geluidsoverlast. Men vermoedt dat allochtonen dezelfde behoeften hebben, namelijk geen overlast ervaren van anderen en met rust gelaten worden. Redenen waarom allochtone buurtbewoners niet naar buurtbemiddeling (of andere instanties) stappen kunnen zijn: angst dat er problemen van komen en onwetendheid over buurtbemiddeling. Bij taalproblemen is de communicatie moeilijker.

### **3.4.2 Verschillende vormen van onveiligheid in de wijk en bescherming**

Wijken zijn divers en buurtbewoners kunnen verschillende posities innemen: die van slachtoffer van overlast of criminaliteit, veroorzaker van overlast of pleger van strafbare feiten, omstander of medestander, uitlokker of meeloper. In wijken kunnen groepen onveiligheid veroorzaken of er kan sprake zijn van individuele vetes of burenruzies. Als sprake is van overlast kan meer op individueel niveau en met behulp van buurtbemiddeling worden opgelost, dan wanneer sprake is van zware overlast en criminaliteit. Hieronder beschrijven we een aantal cases.

#### *Een gezin wordt geterroriseerd*

Het volgende voorbeeld van zware overlast laat zien hoe de buurt een gezin terroriseert, terwijl het gezin geen bescherming krijgt. Dit veiligheidsprobleem kwam via een JOS-melding (Jongeren op Straat) bij de buurtbemiddelaar en is ingebracht in het samenwerkingsverband ‘Leefbaarheid en Veiligheid’ waar politie, woningbouw en gemeente in zitten.

*Gezin, twee zoons van 17 en 18 jaar. Vrouw heeft een ongeneeslijke ziekte, is heel dik, beweegt buiten in een rolstoel. De uitstraling van het gezin, door wat er binnen het gezin gebeurt, is opvallend: de jongste zoon wordt regelmatig door jongeren uit de buurt getreiterd (van fiets getrokken, fiets*

*kapot gemaakt). Vader is onzichtbaar op straat, wordt niet opgemerkt. Het gezin is de pik geworden van de buurt: er wordt vaak ingebroken, sloten volgestopt met troep, raam ingegooid, schelden als ze in de tuin staan. Het gezin heeft prikkeldraad door de heg gedaan en een alarminstallatie in huis aangebracht. Het lastigvallen is al anderhalf jaar aan de gang. Er is nog steeds geen oplossing gevonden voor deze problematische situatie. Wat moet er gebeuren en hoe kun je het aanpakken? Jongerenwerk heeft contact met jongeren in de buurt maar het gebeurt nog steeds. Het is ook niet duidelijk wie het doet; de jongen weet alleen dat het donkergekleurde jongens zijn, maar niet wie. Hij is zo bang dat hij niet meer kijkt. Hij is al twee keer met een mes gestoken, in zijn hand. De politie kan alleen reageren op het moment dat er een klacht is. Jongerenwerk weet ook niet precies wie de dader is. Het gezin zelf huilt van ellende. Het is een geïsoleerd gezin, ze zoeken de veiligheid binnenshuis en die is heel beperkt door de inbraken en dergelijke. Het gezin heeft uiteindelijk, uit wanhoop, naar de burgemeester geschreven, via de burgemeester kwam het bij het wijkbureau en van daaruit bij de opbouwwerker.*

Uit de gespreksronde komt het volgende naar voren: Een aanpak zou kunnen zijn: inbrengen in de netwerken die de buurtbemiddelaar heeft, bijvoorbeeld het netwerk 012 jaar dat de jongens benadert. Daarnaast een doorverwijzing naar opbouwwerk. Opbouwwerk maakt een analyse van het probleem en zoekt naar de beste optie, bijvoorbeeld iets met de buurt doen of een ondersteuningstraject uitzetten op het gezin. Als de dader onbekend is, is er geen tweede partij en dan is buurtbemiddeling niet mogelijk. Als in de buurt geen gezamenlijke activiteiten worden ondernomen, is het lastig dit probleem aan te pakken. Je kunt een geïsoleerd gezin niet altijd bewegen tot meer sociale contacten, of medeleerlingen of buurtgenoten tot hulp aan het gezin. Soms is de enige oplossing dat zo'n gezin verplaatst wordt. In Den Bosch is het echter zo goed als onmogelijk om op basis van zo'n situatie een urgentie te krijgen. Er moet bijna sprake zijn van doodslag; jarenlange terreur ziet men niet als criterium. Woningcorporaties zouden zich daarin soepeler op moeten stellen. Als zo'n situatie jarenlang duurt, zouden deze mensen een andere woning moeten krijgen.

Uit de media zijn meer van dit soort gevallen van terreur tegen gezinnen bekend, zoals het gezin in de Diamantbuurt, een Irakees gezin in Friesland en een man wiens woning in brand is gestoken en die is overleden. In het geval van het Irakese gezin heeft de buurman, die een van de jongeren een dreun heeft verkocht, de situatie doorbroken. Je ziet hieraan dat het belangrijk is dat er wordt gehandeld, ook al bestaat dit uit eigenrichting van burenen. Essentieel is dan dat deze eenmalige vorm van eigenrichting wordt ingekaderd in een breder veiligheidsplan waarbij gemeente, politie, middenveld en buurtgenoten betrokken zijn. Het proces dat resulteert in veiligheid en het leren omgaan met veiligheidsconflicten is wezenlijk, waarbij een op elkaar afgestemde aanpak van communicatie, preventie, bemiddeling en repressie noodzakelijk is.

*Burenirritaties, miscommunicatie, machtsspelletjes en uitsluiting*

Gevoelens van onveiligheid stoelen veelal op situaties van overlast en miscommunicatie. Hiervan komen in de gespreksronde Wijk verschillende voorbeelden naar voren: mensen (vaak vrouwen) die niet in staat zijn een ruzie op te lossen en via de omweg van een klacht over overlast bij buurtbemiddeling terechtkomen. Er kunnen ook portiekruzies ontstaan omdat mensen oordelen over gedrag van een van de portiekbewoners. De feitelijke overlast kan onduidelijk zijn, terwijl de situatie wel kan leiden tot uitsluiting van een van de portiekbewoners. Soms kan een vorm van overlast zo uit de hand lopen dat degene die er last van heeft, moet verhuizen.

Soms lukt het niet via bemiddeling, noch via de klachtencommissie, noch via het recht, zo laat onderstaand voorbeeld zien.

*Een onderbuurvrouw klaagt over een Turks gezin dat boven haar woont in een flat en van alles door de afvoer gooit waar zij als onderbuurvrouw last van heeft (lekkage, plafond komt naar beneden, spullen worden beschadigd). De bovenburenen blijven ontkennen dat zij de veroorzakers zijn. De irritatie en overlast worden steeds erger, er wordt gescholden: "Christenhond", voorwerpen worden naar beneden en tegen haar raam gegooid en het Turkse gezin blijft ontkennen.*

*De vrouw is naar de klachtencommissie van de woningcorporatie gegaan, de politie is op de hoogte, evenals andere burenen. Een bouwwerker wil gaan praten, samen met een Turkse*



*bemiddelaar, maar het gezin weigert het gesprek. De woningcorporatie heeft hen op kantoor uitgenodigd, maar de mensen komen niet opdagen. De tweede keer komen ze te laat, dan komt alleen de zoon en niet degene waar het om gaat. De vrouw heeft inmiddels een advocaat in de arm genomen, waarvoor zij een lening heeft moeten afsluiten. Zij is verhuisd en probeert verhuiskosten e.d. via de advocaat terug te krijgen. Inmiddels is dit drie jaar aan de gang.*

Buurtbemiddeling kan alleen plaatsvinden als twee partijen bereid zijn het gesprek aan te gaan. Zo niet, dan verwijst de bemiddelaar naar woningcorporatie of politie. Bij aanmelding krijgt de verwijzer eerst bericht of de buurbemiddelaar er wel of niet mee aan de gang gaat. De verwijzer krijgt vervolgens alleen het resultaat van de buurtbemiddeling te horen, te weten: wel of niet geslaagd. Soms verwijst men naar de politie. Met politie en Openbaar Ministerie zijn afspraken gemaakt. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om een aangifte te laten rusten totdat bemiddeling heeft plaatsgevonden, of de mogelijkheid van een voorwaardelijk sepot. “Vaak zie je dan dat er gesprekken komen, waardoor de aangifte ingetrokken wordt”, aldus de buurbemiddelaar.

Een essentiële vraag is wie de overlast veroorzaakt en welke (machts)mechanismen een rol spelen. Het voorbeeld betreft iemand die de heerschappij over de portiek moest opgeven.

*Een oudere vrouw bepaalde de regels in een portiek. Zolang er oudere mensen woonden was zij degene die in de hele portiek bepaalde wat er gebeurde (schilderijtjes ophangen, wie er moet schoonmaken). Toen kwam een jong gezin naar de woning kijken. Dit gezin kreeg direct bij het bezichtigen al te horen dat het niet was gewenst. Het jonge gezin is er toch gaan wonen, en verzette zich tegen de heerschappij van de vrouw. De oudere vrouw ging klagen bij de woningbouwvereniging dat de benedenburen allerlei overlast veroorzaakten. Haar verborgen agenda was echter dat zij haar macht kwijt was. Dit kaartte zij aan onder het mom van een bepaald conflict.*

Dit komt vaker voor en het gevaar is dat er dan dossiervorming komt over de verkeerde partij: iemand die buitensporig veel klaagt en zorgt voor dossiervorming terwijl de tegenpartij van niets weet. Als buurbemiddelaar mag je geen persoonlijke gegevens doorgeven aan de woningbouwvereniging, vanuit

overwegingen van privacy van de buurtbewoners. Maar het is onrechtvaardig als de woningbouwvereniging de verkeerde personen aanpakt. “Dan moet je creatief zijn, maar je zit wel in een dilemma”, aldus de buurtbemiddelaar.

#### *Buurtbewoner pest Marokkaanse kinderen*

Tot slot een voorbeeld van pestgedrag tegen Marokkaanse kinderen, waar Opvoedingsondersteuning mee werd geconfronteerd. Vanuit Opvoedingsondersteuning is er contact met Marokkaanse ouders, vooral met de Marokkaanse moeders door medewerkers van Opvoedingsondersteuning die ook van Marokkaanse afkomst zijn. De moeders geven niet snel intieme informatie en informatie over veiligheidsconflicten. De vrouwen moeten zeker weten dat de medewerkster zo betrouwbaar is dat ze veilig iets kunnen vertellen zonder dat de mannen erachter komen. De moeders zijn bijvoorbeeld bang dat de problemen escaleren als de man te weten komt dat hun zoon of dochter op school of in de buurt wordt gepest.

*De kinderen worden gepest door de buurman: deze jaagt de kinderen steeds weg. De moeder weet ervan maar weet niet wat ze er tegen kan doen. Ze durft het niet tegen haar echtgenoot te zeggen omdat ze bang is dat hij er dan, misschien met een aantal mensen, met een boze kop op af gaat. De moeder zit klem omdat ze ziet dat haar kinderen zich niet vrij kunnen bewegen en dwars gezeten worden, en ze niet weet hoe het op te lossen. De moeder kan de kinderen niet beschermen, en hierdoor verslechtert de relatie tussen moeder en kinderen.*

Een medewerkster van Opvoedingsondersteuning kan het verhaal aanhoren en kijken wat eraan gedaan kan worden. Soms benadert ze de school of zoekt ze naar andere personen die behulpzaam kunnen zijn. Het moet in elk geval een oplossing zijn die aansluit bij de behoefte van de moeder (en kinderen).

Deze voorbeelden geven aan hoe buurtbemiddeling in combinatie met andere vormen van interventie kan bijdragen aan het oplossen van conflicten tussen buurtbewoners. Veel irritaties op wijkniveau betreffen overlast en onbetamelijkheden. In die gevallen kan ondersteuning door buurtbemiddeling of woningcorporaties voldoende zijn. Daarnaast is een meer structurele aanpak nodig om een buurt schoon, heel en veilig te laten zijn. Het verstevigen van gedragsregels in de wijk door het opstellen

van stadsetiquette of -regels kan hieraan bijdragen. Stadsregelprojecten zijn algemeen van aard. De gemeente neemt hierin een pro-actieve houding aan (responsief) en tegelijkertijd wordt een appèl gedaan op burgers en het maatschappelijk middenveld om onverschilligheid en afzijdigheid van ongewenst gedrag te doorbreken. Als sprake is van zware overlast bij een *gezin of meer algemeen in de wijk, is handhaving door repressief optreden in samenhang met drangmaatregelen, toezicht en hulpverlening noodzakelijk.*

### **3.4.3 Beschermingsarrangementen van de wijk**

#### *Probleemomschrijving*

Begin jaren negentig werd het begrip 'sociale veiligheid' geïntroduceerd. Ter onderscheiding van de fysieke vormen van onveiligheid werd het woord sociaal toegevoegd voor de vormen van onveiligheid die voortvloeien uit het gedrag van burgers onderling. Het begrip sociale veiligheid verwijst nadrukkelijk naar het gevoel van onveiligheid. De fysieke condities in de wijk beïnvloeden de veiligheidsgevoelens. Een verloederende buurt, zowel door asociaal gedrag van bewoners als door achterstallig onderhoud aan huizen en plantsoenen, draagt in zichzelf bij aan gevoelens van onveiligheid. De ervaren onveiligheid verschilt tussen groepen bewoners en het tijdstip van de dag. Met name ouderen voelen zich onveilig in de buurt en ruim één op de zes inwoners doet 's avonds niet open als er onverwacht aan de deur wordt gebeld (Politie-monitor Bevolking, 2003).

Wanneer sprake is van onveiligheidsgevoelens worden deze doorgaans veroorzaakt door (geluids)overlast, vandalisme, onbetamelijk gedrag en (hang)jongeren. Een andere oorzaak voor het feit dat mensen zich onveilig voelen in de openbare ruimte is dat de normen en waarden niet eenduidig meer zijn. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de politie niet optreedt als sprake is van strafbare feiten. Gevoelens van onveiligheid worden bovendien veroorzaakt door miscommunicatie. Contacten in de buurt zijn tegenwoordig vaak beperkt en strategisch of functioneel (mantelzorg).

De behoefte aan bescherming betreft de behoefte aan het wegnemen van de overlast. Mensen willen graag ongestoord wonen binnen een zekere mate van anonimiteit. In bepaalde buurten is er ook behoefte aan het doorbreken van anonimiteit, aan versteviging van sociale contacten en aan sociale controle.

Het doorbreken van anonimiteit, bijvoorbeeld door portiekgesprekken of buurtactiviteiten en het leren aanspreken van elkaar zijn dan belangrijke initiatieven die escalatie van buurtconflicten kunnen voorkomen. Situaties van vormen van overlast en irritaties moeten worden onderscheiden van de zware vormen van overlast en criminaliteit.

Als er veelvuldig criminaliteit voorkomt en er ernstige vormen van overlast zijn pesterijen, bedreigingen en agressie worden steeds ernstiger en houden niet op dan lijkt het moeilijk de onveilige situatie te doorbreken. In die situaties is het zeer belangrijk dat er wordt opgetreden en dat de verantwoordelijken niet worden afgeschoven. De burgemeester en het ambtenarenkorps, de politie, het maatschappelijk middenveld (zowel de professionals als de georganiseerde burgers) en de individuele burgers lijken vaak onmachtig. De aansluiting en wisselwerking tussen formele en informele vormen van bescherming vormen dan een knelpunt.

#### *Beschermingsarrangementen*

Veiligheid is geen statische toestand maar een proces, waarbij een op elkaar afgestemde aanpak van communicatie, preventie, bemiddeling en repressie noodzakelijk is. Gevoelens van onveiligheid stoelen veelal op situaties van overlast, gebrek aan communicatie of miscommunicatie en frustraties. Informele arrangementen zijn hiervoor het meest geëigend maar kennen ook hun grenzen. Buurtbemiddeling is alleen mogelijk als twee partijen bereid zijn het gesprek aan te gaan. Zo niet, dan verwijst de bemiddelaar naar woningcorporatie of politie. Afspraken over afbakening en afstemming tussen politie en openbaar ministerie en de diverse sociale partijen, zoals buurtbemiddeling, jeugdzorg, opbouwwerk en jongerenwerk zijn noodzakelijk. Die afspraken kunnen gaan over de mogelijkheid om een aangifte te laten rusten totdat bemiddeling heeft plaatsgevonden, of over de mogelijkheid van een voorwaardelijk sepot.

De keerzijde van informele conflictoplossing is willekeur en het risico van misbruik, waarbij individuele belangen het winnen van collectieve wensen. Het voorbeeld van dossiervorming over de verkeerde partij, doordat iemand buitensporig veel klaagt en zorgt voor dossiervorming terwijl de andere partij van niets weet, getuigt daarvan. Het is van belang dat duidelijkheid bestaat over de criteria voor toewijzing aan instanties en over

de te ondernemen interventies: vervolging, reprimandes, bemiddeling of andere vormen van sociale regulering. Een formele achtervang en beschermingswaarborg is daarom noodzakelijk.

Op grond van voorgaande overwegingen kunnen de volgende drie criteria voor een beschermingsarrangement in de wijk worden geformuleerd.

1. Het arrangement moet in geval van daadwerkelijk slachtofferchap gericht zijn op bescherming of genoegdoening van het slachtoffer en bijdragen aan een geloofwaardige, structurele oplossing (de veiligheid moet worden gewaarborgd). Bij voorkeur draagt een strafrechtelijke interventie bij aan het terugdringen van de onrust in een buurt en zijn er afspraken over flankerende maatregelen. Het arrangement moet aansluiten bij de behoeften en leefwereld van het slachtoffer en de veerkracht van het (potentiële) slachtoffer vergroten. In geval van ernstige overlast of criminaliteit en objectieve onveiligheid is ingrijpen door de overheid van belang.
2. Het arrangement dient een bijdrage te leveren aan de verbetering van de subjectieve onveiligheid. Het versterken van gevoelens van veiligheid heeft veel te maken met waardenscheppende maatregelen van de lokale overheid, gericht op een leefbare buurt: schoon, heel en veilig en het versterken van gevoelens van respect voor elkaar en voor verschillende leefstijlen. Onveiligheidsgevoelens hangen samen met anonimiteit, miscommunicatie en gebrek aan invoelingsvermogen voor andere levenswijzen. Gezien de diversiteit van de problemen in buurten en de verscheidenheid aan rollen en behoeften is een nadere analyse per wijk gewenst. Een onderscheid tussen vergroten van veerkracht op individueel niveau en op het niveau van de buurt kan relevant zijn.
3. Het beschermingsarrangement moet een duidelijk normatief kader hebben. Kenmerkend voor veiligheid en veiligheidsgevoelens in de buurt is de samenhang met (het ontbreken van) een duidelijk normatief kader. Het versterken van een normatief kader naast het vergroten van respect voor elkaars leefwijzen is belangrijk voor het vergroten van vertrouwen en dit heeft een positief effect op (gevoelens van) veiligheid. Het recht vormt een algemeen normatief kader;

het behoeft echter in veel gevallen aanvulling en stadsregels kunnen daarin voorzien.

Het beschermingsarrangement kent verschillende vormen van interventie: preventief, gericht op het oplossen van problemen en gericht op toezicht (zie paragraaf 3.2.6).

Preventieve maatregelen die voorwaarden scheppen voor een leefbare buurt zijn bijzonder belangrijk. De wijk is openbare ruimte waar de overheid verantwoordelijk is voor een kwalitatief goede woonomgeving. De overheid heeft een sturende rol in de vormgeving van de sociaalfysische ruimte. Daarnaast zijn het de bewoners die de intermenselijke contacten in de woonomgeving vormgeven. Mondige burgers zijn verantwoordelijk voor het oplossen van conflicten rond samenleven, waarbij de overheid zorg moet dragen voor professionele ondersteuning als mensen niet in staat zijn het conflict op te lossen. De toegang tot voorzieningen moet eenvoudig zijn, evenals de toegang tot het recht.

Een mogelijk model is de metafoer van een tweetrapsraket, waarbij in eerste instantie veiligheidsconflicten informeel tussen bewoners worden opgelost met professionele ondersteuning, en in tweede instantie de mogelijkheid openstaat om bij een onbevredigend resultaat formeel recht te halen. Responsief optreden van gemeente en politie bij strafbare feiten heeft een waarschuwend effect en kan een effectieve stok achter de deur zijn om een formele rechtsgang te voorkomen. De tweetrapsraket moet tevens flexibel zijn, zodat van het ene niveau naar het andere niveau kan worden gesprongen. Ook moet het mogelijk zijn op twee niveaus tegelijkertijd te interveniëren. Dit behoeft nader onderzoek voor de verschillende wijken.

### **3.5 Behoeftte aan bescherming: verschillen en overeenkomsten tussen de domeinen**

In de analyse van wat de burger verwacht van de overheid is een onderscheid naar verschillende posities die de burger kan innemen essentieel: in de positie van leerling speelt een andere behoefte dan in de positie van leraar, en de behoefte van het kind verschilt van de behoefte van de ouder. Daarnaast zijn verschillen in sociaal-economische positie en etnische afkomst relevant. Sociaal kwetsbare groepen kunnen andere behoeften en verwachtingen hebben.

Voor drie domeinen is onderzocht wat de behoefte is aan bescherming. Deze domeinen verschillen in context. Er is een groot verschil tussen een klein intiem leefverband als het gezin waar de privacy van het gezin voorop staat, en de grotere anonieme buurt, waar de problemen de openbare orde betreffen en het algemeen belang voorop staat. De wijk bestaat uit een veelvoud van gezinnen met verschillende leefwijzen en uit een aantal voorzieningen, waaronder scholen. De school is een afgebakende leeromgeving die varieert in grootte; van relatief kleine basisscholen tot relatief grote (middelbare) schoolcomplexen. Deze domeinen staan niet los van elkaar. In de analyse van de veiligheid op scholen komt de relatie met gezinsproblemen tot uiting. Er is echter nog weinig bewustzijn van en kennis over de samenhang tussen veiligheidsproblemen in de wijk en gezinsproblemen. De samenhang en verschillen tussen de domeinen vergen nader onderzoek<sup>26</sup>. Daarnaast lijken de problemen rond veiligheid in gezinnen ernstiger: ernstige verwaarlozing en mishandeling, bedreiging, seksueel misbruik en gedwongen uithuwelijking. Buurtproblemen betreffen vooral irritaties over verschillende vormen van overlast, terwijl op scholen de pestproblematiek overheerst. Dit neemt niet weg dat in alledrie de domeinen een grote variatie aanwezig is in ernst van onveiligheid.

Hoewel de context van onveiligheid verschilt, zien we wel een aantal van dezelfde mechanismen. We zien dat slachtoffers van overlast, agressie en geweld in alledrie de domeinen conflicten niet benoemen of aankaarten bij anderen uit angst dat dit leidt tot escalatie. Soms roepen slachtoffers pas hulp in als men zich zo bedreigd voelt dat hulp van buiten de enige optie lijkt. Dit lijkt vooral het geval als het gaat om geweld in het gezin. Zowel bij onveiligheid op school als bij onveiligheid in het gezin speelt geheimhouding een rol. Deze geheimhouding, ook door de mensen die wel iets weten van de pesterijen en/of agressie, houdt mede het geweld in stand. Ook in buurten spelen mechanismen van geheimhouding of elkaar de hand boven het hoofd houden. Het doorbreken van geheimhouding lijkt een belangrijke voorwaarde voor het tegengaan van geweld.

<sup>26</sup> De verschillen en overeenkomsten tussen geweld in huiselijke kring en publiek geweld zijn onderzocht door Lünemann & Bruinsma (2005) op het niveau van bij de politie geregistreerd geweld.

Nog een belangrijk mechanisme zijn groepsprocessen, die het duidelijkst waarneembaar zijn op school en in de wijk. Maar ook in familieverband spelen groepsprocessen. Voor alledrie de domeinen geldt dat een zekere mate van weerbaarheid van individuele burgers of groepen burgers noodzakelijk is om de onveiligheid te kunnen keren of om met problemen rond veiligheid naar buiten te kunnen komen.

Kijken we naar de behoefte aan bescherming van slachtoffers, dan zien we dat de primaire behoefte bestaat aan het stoppen van het agressieve gedrag, pesterijen of overlast. Men heeft behoefte aan steun, aan een luisterend oor; men wil vooral gezien en gehoord worden zonder een oordeel. Ook kan er behoefte zijn aan toezicht door derden of daadwerkelijk ingrijpen door een derde. De behoefte aan bescherming is in eerste instantie meer van informele aard, zo komt naar voren uit de gespreksrondes. Eerder onderzoek, zoals de bevindingen van de Geschilbeslechtingdelta (Van Velthoven & Ter Voert, 2004) bevestigen dit.

Naast behoeften van mensen gaat het ook om het waarborgen van veiligheid als zelfstandige waarde. Dit betekent dat ook als het slachtoffer geen behoefte heeft aan interventies, derden soms toch van buitenaf moeten ingrijpen om de veiligheid te waarborgen. Dit speelt zeker in geval van onveiligheid in gezinssituaties (als kinderen in gevaar zijn), maar dit kan ook spelen op scholen of in wijken. Met andere woorden, mensen die (structureel) leven in een onveilige leefwereld, kunnen als primaire behoefte hebben dat zij met rust worden gelaten, terwijl in het belang van veiligheid en het vergroten van de weerbaarheid of veerkracht van mensen, interveniëren belangrijker kan zijn dan met rust laten. Interventies kunnen voorwaardenscheppend zijn, maar een interventie kan ook betekenen dat praktische en sociaal-emotionele ondersteuning wordt geboden, of dat (straf)rechtelijk ingrijpen plaatsvindt om de spiraal van agressie en geweld te doorbreken.

Het zelfoplossend vermogen in de diverse domeinen verschilt. Een school heeft meer zelfoplossend vermogen dan een gezin, omdat de schoolgemeenschap groter is met meer verschillende actoren en mogelijkheden. De school kan bijvoorbeeld zelf allerlei preventieve maatregelen nemen, terwijl maatregelen ter preventie van geweld in gezinssituaties door de overheid moeten worden ingezet. Daarnaast hebben professionals in de



directe leefomgeving van het gezin een verantwoordelijkheid in het signaleren van problemen en het initiëren van hulp of ingrijpen om de onveiligheid te keren. De buurt is een grote open gemeenschap, waar het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol kan spelen in het nemen van preventieve maatregelen. De school en gezinnen maken deel uit van een buurt.

De interactie tussen de conflicterende partijen is mede van invloed op de behoefte aan bescherming. In geval van buurtconflicten zien we dat communicatie tussen wijkbewoners en tussen groepen wijkbewoners essentieel is; als dit ontbreekt is de behoefte aan een autoriteit van buiten die bemiddelt groter dan wanneer mensen wél met elkaar communiceren. Deze autoriteit kan een woningbouwcorporatie of een buurtbemiddelaar of de politie zijn. Ook in het schoolgebeuren komt het belang van communicatie naar voren als element om pesten en agressie te voorkomen of tegen te gaan. In geval van onveiligheid in het gezin is de spanning tussen afhankelijkheid en autonomie een dimensie die van invloed is op de behoefte van het slachtoffer. Uit het gezin stappen of uit het gezin gehaald worden kan vergaande negatieve consequenties hebben, niet alleen voor de sociale binding binnen familieverband, maar ook breder. Ook in gezinnen speelt een gebrek aan communicatie vaak een belangrijke rol.

De rol van sociale binding in het voorkomen van onveiligheid vergt nader onderzoek. Duidelijk is dat bij gezinnen waar geweld voorkomt en die in een isolement leven, een versterking van de sociale contacten de veiligheid binnen het gezin kan doen toenemen. Het versterken van sociale binding en inbedding in een bredere sociale structuur kan een beschermende factor zijn. Een te sterke binding kan overigens ook negatieve effecten hebben omdat dit geweld en bedreiging in stand kan houden. In plaats van bescherming te bieden tegen geweld en bedreiging wordt de agressie toegedekt. Het belang van ontsnappingsmogelijkheden uit een knellende familieband is groot. De vraag is of sociale binding in buurten een beschermende factor is of dat deze eerder is gelegen in respect voor elkaars leefwijze zodat mensen op een prettige manier naast elkaar kunnen leven. Op scholen vindt de groepsvorming plaats waar de binding binnen de groep uitsluiting van andere groepen tot gevolg kan hebben. In en uitsluitingsmechanismen in relatie tot veiligheid verdienen nadere uitwerking.

Een beschermingsarrangement moet daadwerkelijke bescherming bieden (effect hebben), dat wil zeggen dat het geweld of de overlast stopt. Bovendien moet het arrangement aansluiten bij de vraag naar bescherming. Tot slot moet de bescherming gebaseerd zijn op een duidelijk normatief kader. Daarnaast is sprake van drie posities: het betrokken slachtoffer zelf, het betrokken slachtoffer in relatie tot de ander (die de onveiligheid veroorzaakt) en neutrale derden. Deze neutrale derden vertegenwoordigen verschillende rollen: hulpverlener, adviseur, intermediair, toezichthouder en rechter. Het is belangrijk te onderkennen dat de bescherming weliswaar moet aansluiten bij de vraag om bescherming, maar dit betekent niet dat de behoefte van degene die om bescherming vraagt het enige perspectief is van waaruit moet worden ingegrepen. Het beschermingsarrangement moet ten slotte drie soorten interventies waarborgen: interventies gericht op preventie, interventies gericht op het oplossen van het conflict en interventies gericht op het in bedwang houden van potentiële onveiligheid door toezicht. Dit model geldt voor alle drie de domeinen, maar hoe het beschermingsarrangement concreet uitpakt, verschilt per domein en per concrete situatie.

Het model is per domein uitgewerkt (paragrafen 3.2.6, 3.3.6 en 3.4.5). Hieruit komt sterk het belang van een normatief kader naar voren voor alle drie de domeinen. Rechtsregels uit het materiële recht spelen hierin een belangrijke rol, maar schieten tekort voor de dagelijkse omgangsvormen. Een beschermingsarrangement draagt bij voorkeur ook bij aan de versterking van normbesef en het vitaliseren van gedrags- en omgangsregels. Daarnaast geldt voor alledrie de domeinen een risico van het doorschuiven van verantwoordelijkheden. Om effectief te kunnen optreden gaat het niet zozeer om procedurele afspraken en een ketenaanpak met een juiste afstemming, maar het gaat erom dat de professionele betrokkenen daadwerkelijk iets kunnen doen.

De vraag is of de huidige interventies niet over te veel schijven lopen die ieder hun eigen dynamiek met zich meebrengen. Instanties hebben elk hun eigen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en prioriteiten. Deze zijn ontstaan vanuit de behoefte aan zuiverheid, onafhankelijkheid en rechtszekerheid<sup>27</sup>. Hoe dan

<sup>27</sup> Zuiverheid in de zin van het scheiden van verschillende functies, zoals toezicht, rechtspreken, beleid maken en uitvoering.

ook is er behoefte aan een beperkt aantal professionals die daadwerkelijk steun kunnen verlenen en zonodig het initiatief tot ingrijpen kunnen nemen. Voor burgers is het onderscheid tussen hulp en recht vloeiend. De kern is dat gezocht moet worden naar versterking van het probleemoplossend vermogen van verschillende actoren in samenhang met elkaar. Laagdrempelige conflictbeslechting, verschillende ombudsfuncties en een verscheidenheid aan toezichtvormen kunnen daarbij van belang zijn.

Kwetsbare groepen verdienen extra aandacht. Een belangrijk onderscheidend element tussen autochtone en allochtone burgers is, dat allochtone burgers doorgaans sterker in een familie of gemeenschapscultuur leven, terwijl autochtone burgers in een meer geïndividualiseerde cultuur leven. Dit heeft consequenties voor de behoefte aan bescherming (en de mogelijkheden tot bescherming).



## 4 Slotbeschouwing

De literatuur spreekt wel van een nieuw type veiligheidszorg dat zich naast de strafrechtelijke handhaving ontwikkelt. Het gaat hierbij om samenwerkingsrelaties van de politie met het onderwijs, de horeca, de particuliere beveiliging, de reclasering, Haltbureaus, verslavingszorg, de reclassering, hulpverlening, woningcorporaties, winkeliersverenigingen, het welzijns-werk, sportclubs, de jeugdzorg, het bankwezen, bewonersverenigingen en het notariaat. Met name in de Angelsaksische literatuur is er veel aandacht voor deze nieuwe vormen van veiligheidszorg. Deze heeft in Engeland en Wales een belangrijke impuls gekregen met de *Crime and Disorder Act* van 1998. Daarmee worden lokale autoriteiten verplicht tot het organiseren van zogeheten *public private partnerships* ter bevordering van de *community safety*. Bovendien zijn daar de zogenaamde ASBO's (Anti Social Behaviour Orders) een belangrijk instrument om mensen aan te zetten tot sociaal gedrag in de publieke sfeer (Campbell, 2002).

Tot een dergelijk systematisch beleid is het in Nederland nooit gekomen. Maar ook hier is een vergelijkbare ontwikkeling op gang gekomen. Vrijwel elke Nederlandse gemeente heeft tegenwoordig lokale veiligheidsplannen waarbinnen dergelijke samenwerkingsprojecten tot stand komen. Deze projecten variëren sterk in professionaliteit, duurzaamheid, aantal betrokken partijen en burgerparticipatie. Het enige systematische onderzoek dat in Nederland is verricht naar deze lokale netwerken is dat van Terpstra en Kouwenhoven. Aan de hand van acht lokale veiligheidsnetwerken constateren zij dat deze vaak van onderop worden georganiseerd (p. 14), al dan niet op

basis van faciliterende subsidies. Daarbij spelen de *professionals* in de deelnemende organisaties een grote rol. Zij ontmoeten om allerlei redenen echter vaak tegenstand vanuit de eigen organisatie.

Voor de totstandkoming zijn de inzet en de overtuigingskracht van de initiatiefnemer dan ook doorslaggevend. De projecten functioneren vaak informeel op basis van afspraken, maar veelal liggen er convenanten of contracten aan ten grondslag. De auteurs achten de rol van de gemeente en de politie doorslaggevend voor het succes van de onderneming. Het is verleidelijk om deze netwerken af te doen als onsystematische, ineffectieve en energieslurpende overlegvormen. Toch lijkt cynisme hier niet op zijn plaats.

Het lijkt er eerder op dat op het terrein van de sociale veiligheid een ontwikkeling plaatsvindt die past bij de netwerksamenleving. Op vele beleidsterreinen voltrekken zich processen van decentralisering en privatisering, waarbij verantwoordelijkheid verstrooid is geraakt over tal van organisaties en instituties. Cruciaal in de nieuwe bestuurlijke netwerken is een gemeenschappelijke oriëntatie en wederzijdse afhankelijkheid. Thans is dat ook in de veiligheidszorg het geval. Sterker nog: het veiligheidsthema leent zich bij uitstek voor een spreiding van verantwoordelijkheden. Gegeven de beperkte capaciteit van het strafrechtelijk systeem is een proces van responsabilisering (een begrip van David Garland) van andere partijen onvermijdelijk. Maar ook van onderop ontstond een toenemende druk om de veiligheidsproblematiek aan te pakken.

Een goed voorbeeld is het onderwijs dat lange tijd van geen veiligheidsprobleem wilde weten tot het op een aantal scholen het primaire proces, onderwijs, in de weg ging staan. Responsibilisering betreft met andere woorden niet alleen het verantwoordelijk maken. Het gaat gepaard met een proces van verantwoordelijkheid nemen. Dit veiligheidsstreven wijkt nadrukkelijk af van de traditionele strafrechtelijke handhaving. Het staat in het teken van anticipatie en zoekt mogelijkheden om bedreigingen te voorkomen. Het is eerder een normatieve dan een technisch-juridische strategie. In juridische zin is de kern niet de straf, maar het contract. In de bestuurlijke netwerkcultuur leent veiligheid zich bij uitstek voor deze strategie. Veiligheid biedt immers de noodzakelijke gemeenschappelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid.

Er zijn dan ook goede redenen om van een nieuw paradigma te spreken. Om dit bestuurlijke veiligheidsparadigma te begrijpen is een ander vocabulaire nodig dan het strafrechtelijk-criminologische discours kan leveren. Er is volgens Johnston en Shearing (2004) behoefte aan een geïntegreerde theorie van besturing op basis van verleden en toekomst, van reactie en actie en van preventie en vergelding. En daarmee is de inzet die we aan het begrip beschermingsarrangementen willen meegeven bepaald. Het heeft zijn plaats in een veranderde wereld van handhaving, toezicht, controle en naleving, maar is nadrukkelijk verbonden aan die positie van burgers - leerlingen, leerkrachten, wijkbewoners, winkeliers, kinderen, (stief)vaders, (stief)moeders. *Het beschermingsarrangement vormt een gesystematiseerd geheel van afspraken tussen relevante partijen en betrokken burgers binnen een als gemeenschappelijk ervaren beschermingsbehoefte.*

Tegen deze achtergrond is een aantal vervolgstappen denkbaar.

1. De reikwijdte van de conflictbeslechtingdelta zou kunnen worden beoordeeld voor wat betreft conflicten die relevant zijn in de bescherming tegen onveiligheid. Het zal hier veelal gaan om strafrechtelijk relevante gedragingen. Op welke wijze gaan burgers thans met dergelijke conflicten om?
2. Een inventarisatie en beschrijving van terreinen waarop het concept en het te ontwikkelen instrument kan worden toegepast. Een dergelijke inventarisatie is wenselijk teneinde tot een weloverwogen selectie te kunnen komen van meest noodzakelijke en haalbare beschermingsarrangementen.
3. De ontwikkeling van een 'rangeerinstrument' voor een of meer domeinen. Wellicht is het voor de concrete toepassing duidelijker te spreken van een veiligheidsarrangement. Een dergelijk instrument dient te worden gebaseerd op zowel kwantitatief en kwalitatief onderzoek dat erop is gericht:
  - de beschermingsbehoefte in kaart te brengen;
  - de bestaande partijen te inventariseren qua interventiemogelijkheden: gericht op preventie, op oplossen en op toezicht, waarbij aandacht is voor bevoegdheden, doelstellingen en capaciteit;
  - een systematisch overzicht te maken van noodzakelijke afspraken, convenanten en protocollen, met een beschrijving van onderdelen van het arrangement die nadrukkelijk niet geregeld moeten worden.





## 5 Literatuur

Aanwijzing huiselijk geweld (2003, 27 maart). *Staatscourant*, 61.

B&A Groep & Intomart (2003). *Politiemonitor bevolking: landelijke reportage: meting 2003*. Den Haag: B&A Groep.

Barendrecht, J.M. (2005). Ervaringen van mensen met geschillen: Harvard onderhandelen in de schaduw van een Kadi?. *Nederlandsch Juristenblad*, 80, 1, 12.

Barendrecht, M., & Kamminga, P. (2004). Toegang tot het recht: de lasten van een uitweg. In RMO, *Toegang tot recht* (pp. 81177) (RMO Advies 32). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Barendrecht, J.M., & Klijn, A. (2005). *Balanceren en vernieuwen: een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele herbezinning*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Boer, N. de, & Duyvendak, J.W. (1998). *Wijkaanpak een trend: verslag van een quick scan*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bruinsma, H.G., Bunt, H.G. van de, & Haen Marshall, I. (2001). *Met het oog op de toekomst: verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010*. Rotterdam: Adviesraad voor het Wetenschaps en Technologiebeleid.

Bruinsma, G.J.N., & Bernasco, W. (eindred.). (2004). *De stad en sociale onveiligheid: een State of the Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.

Campbell, S. (2002). *A review of anti social behaviour orders*. (Home Office Research Series 236). London: Home Office.

Commissie Etty (1998). *Deuren openen: investeren in sociale integratie en participatie*. Rijswijk: Ministerie van VWS.

Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Duyvendak, J.W., & Graaf, P. van der (red.). (2000). *De dynamiek van de sociale infrastructuur*. (bijlage bij advies 11: Ongekende aanknopingspunten). Den Haag: RMO.

Dijk, T. van, Flight, S., Oppenhuis, E., & Duesmann, B. (1997). *Huiselijk geweld: aard, omvang en hulpverlening*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Dijk, T. van, Flight, S., & Oppenhuis, E. (2000). Voor het beleid, achter de cijfers. Hilversum: Intomart.

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

Dijkstra, S. (2004). Trauma, veerkracht en levensloop. *Tijdschrift over kindermishandeling*, 18, 4, 1620.

Dijkstra S., & Baeten, P. (2003). In de herinnering gekerfd: kinderen als getuigen van geweld tussen hun ouders. *Tijdschrift voor psychotherapie*, 29, 3, 237254.

Eck, C. van. (2001). *Door bloed gezuiverd*. Amsterdam: Bert Bakker.

Elffers, H., & Jong, W. de (2004). "Nee, ik voel me nooit onveilig": determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. In *Sociale veiligheid organiseren*. (pp.215270) (RMO Advies 31). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Ellickson, R.C. (1994). *Order without Law: how Neighbors Settle Disputes*. (eerste druk 1991). London: Harvard University Press.

Engbersen R., & Sprinkhuizen, A. (1998, 30 juli). De noodzaak van investeringen in de sociale infrastructuur, *Staatscourant*, 142, p. 3.

Florida, R. (2004). *The Rise of the Creative Class*. Pittsburg: Carnegie Mellon University.

Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Culture in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Gemeente Haarlem (2003). *Veiligheidsrapportage 2003*. Haarlem.

Genn, H. (1999) *Paths to justice*. Oxford: Portland Oregon.

Goderie, M., Janssen, U., Lünemann, K.D., & Nieborg, S. (2003) *Geweldsmeldingen bij de politie: overwegingen van burgers om geweldsincidenten te melden*. Utrecht: VerweyJonker Instituut.

Goderie, M., & Steketee, M. (2003). *Gezinnen in onbalans: onderzoek naar het bereiken van gezinnen in probleemsituaties*. Utrecht: VerweyJonker Instituut.

Goderie, M., & Woerds, S. ter (2003). *Veilige gemeenten waar vrouwen willen wonen: een voorstudie naar de lokale monitoring van vrouw en veiligheid*. Utrecht: VerweyJonker Instituut.

Goderie, M., & Dam, J. ten (2003). *GGI als good practice van een sociale aanpak van jeugdcriminaliteit: een beschrijving van de aanpak en resultaten van het Gezins Gedrags Interventie-*

*project van de Stichting Humanitas Rotterdam*. Utrecht: VerweyJonker Instituut.

Graaf, P. van der (2003). Onbegonnen werk of onontgonnen terrein? De waarde van de sociale pijler voor herstructurering. *AGORA, Tijdschrift voor sociaalruimtelijke vraagstukken*, 19, 5, 1316.

Groen, M. (2001). Geweld en schaamte: richtlijnen voor de eerstelijns hulpverlening bij relationeel geweld in gezinnen van migranten en vluchtelingen. Utrecht: Vrouwenopvang Utrecht.

Groen M. & Lawick, J. van (2003). *Intieme oorlog: over de kwetsbaarheid van familierelaties*. Amsterdam: Van Gennep.

Grujter, M. de, & Pels, T. (2005). *De toekomst van buurtvaderschap: professionalisering met behoud van zeggenschap*. Baarn: Odyssee.

Hart, J. de (red.). (2002). *Zekere banden: sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP.

Hermans, J. (2003). *Het bestrijden van kindermishandeling: welke aanpak werkt?* Woerden: CO ACT Consult.

Huls, N.J.H. (2005). Over rechtshulpgolven en juridische probleemstromen. *Nederlandsch Juristenblad*, 80, 1, 38.

*Inspectie wil meldplicht schoolgeweld* (2005, 7 februari). De Volkskrant.

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Onderwijsverslag 2002-2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003-2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, R., & Heem, D. (2005). Terugtrekkende overheid vraagt om goede toegang tot het recht. *Nederlandsch Juristenblad*, 80, 1, 911.

Johnston L., & Shearing, C. (2003). *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.

Kornai, J., Rothstein, B., & Ackerman, S.R. (eds.). (2004). *Creating Social trust in Post Socialist Transitions*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Laan, G. van der (1990). *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*. Utrecht: SWP.

Lieshout, J. van (2004). *Eigen kracht en Vrouwenopvang Amsterdam: eindverslag van een project*. Voorhout: Eigen Kracht.

Lijphart, A. (1976). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.

Lünnemann, K.D. (1996). *Vrouwenmishandeling, strafrechtelijk afgedaan? Strafrechtelijke regulering van mannelijk geweld tegen vrouwen in de privé-sfeer*. (Dissertatie). Deventer: Gouda Quint.

Lünnemann, K.D. (2003). *Schaarste en veiligheid: het onverzadigbare verlangen naar veiligheid: een essay geschreven in opdracht van de RMO ten behoeve van de adviesaanvraag aan het kabinet*. Utrecht: VerweyJonker Instituut.

Lünnemann, K.D., & Bruinsma, M.Y. (2005). *Geweld binnen en buiten: aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland*. (Onderzoek en beleid nr. 231). Den Haag: WODC.

Lünnemann, K.D., & Piechocki, D.J.G. (2001). *Seksueel geweld betaald gezet: juridische gids civiel en strafrechtelijke schadevergoedingsmogelijkheden*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Lünnemann, K.D., Tak, P.J.P., & Piechocki, D.J.G. (2002). *Interventie door uithuisplaatsing*. Utrecht: VerweyJonker Instituut.

Lünnemann, K.D., & Overgaag, A. (2002). *Inventarisatie projecten huiselijk geweld en aanpak huiselijk geweld op instellingsniveau: een verkennend onderzoek*. Utrecht: VerweyJonker Instituut.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs: meldplicht en aangifteplicht*. (brochure). Den Haag: Ministerie van OCW.

Meer, B. van der (z.j.). *Pesten op school, oorzaken en aanpak*. [www.pestent.net](http://www.pestent.net)

Meer, B. van der (2000). *School en geweld, oorzaken en aanpak*. Assen: Van Gorcum.

Montfoort, A. van (2004). *Vraaggericht werken? Drie modellen voor de relatie hulpverlenercliënt*. *Sociale Interventie*, 13, 1, 917.

Nieborg, S., & Woerds, S. ter (2004). *De Gouden Stadsregels: op weg naar moreel burgerschap. Product en procesevaluatie van de implementatiefase van het project gouden stadsregels van de gemeente Gouda*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Ostrom, E. & Ahn, T.K. (Eds.). (2003). *Foundations of Social Capital: a reader*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ministerie van Justitie (2002). *Privé geweld, publieke zaak*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Peper, B., Spierings, F., Jong, W. de, & Meere, F. de (2002). *Moderne burenen en hun ruzies: botsingen in de dagelijkse leefwereld*. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2, 2, 3243.

Projectbureau Handhaven op Niveau (2001). *Handhaven op niveau*. Den Haag: Projectbureau Handhaven op Niveau.

Putnam, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Survival of the American Community*. New York: Simon & Schuster.

RMO (2004). *Toegang tot het recht*. Den Haag: RMO.

Roos, Th. A. de (2002). *Het grote onbehagen*. Amsterdam: Balans.

- Römkens R., & Dijkstra, S. (1996). *Het omstreden slachtoffer: geweld van vrouwen en mannen*. Baarn: Ambo.
- Römkens R. (1989). *Vrouwenmishandeling: over geweld tegen vrouwen in heteroseksuele partnerrelaties*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Römkens, R.G. (1992). *Gewoon geweld? Omvang, aard, gevolgen en achtergronden van geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Römkens, R., & Mastenbroek, S. (1999). *Dan hoor je de vissen ademen: over belaging en bedreiging van vrouwen door hun ex-partner en de beveiliging door het Aware-systeem*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerkebosch.
- T.K. 29 279, nr. 9. (20032004). Rechtsstaat en Rechtsorde. *Brief van de Minister van Justitie*.
- T.K. 29 240, nr. 1. (20032004). Veiligheid op school. *Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*.
- T.K. 26 630, nr. 1 e.v. (vanaf 19981999), *Claimcultuur*.
- TransAct (2003). *Eerwraak in Nederland: een quickscan van de stand van zaken*. Utrecht: TransAct.
- Velthoven, B.C.J. van & Voert, M.J. ter (met medewerking van Gammeren-Zoetewij, M. van) (2004). *Geschildbeslechtigingsdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers. (Onderzoek en beleid 219)*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Wegelin, M., & Singer, E. (1991). *De familieband verbroken? Opstellen over gezinsgeweld, autonomie en loyaliteit*. Utrecht: Jan Van Arkel.
- Werdmölder, H. (2005). *Marokkaanse lieverdjes: crimineel en hinderlijk gedrag van Marokkaanse jongeren*. Amsterdam: Balans.

Willems, J.C.M. (2004). *Geweld is nooit privé: op weg naar een verbod op slaan en ander opvoedingsgeweld*. NJB, 79, 6, 281284.

Wittebrood, K., & Veldheer, V. (2005). Partnergeweld in Nederland: een secundaire analyse van *Intomartonderzoeken naar huiselijk geweld*. Tijdschrift voor criminologie, 47, 1, 323.

Wonderen, R. van & Klein, T. (2004). *Is de school een veilige haven? Agressie en geweld in het onderwijs*. Basis, 2.

Wöstmann, M. (1988). *Politieoptreden bij vrouwenmishandeling*. Lochem: Van den Brink.

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid WRR (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: University Press.

Willems, J.C.M. (1999). *Wie zal de Opvoeders Opvoeden? Kindermishandeling en het Recht van het Kind op Persoonswording*. Den Haag: T.M.C. Asser Press.

Wytzes, L. (2002, 30 november). *De school als fort*. Elsevier.

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

Zoomer, O. (1990). *Vrouwenmishandeling: politiewerk: een onderzoek naar het politieoptreden bij vrouwenmishandeling en "relatieproblemen"*. Gouda: Quint.



## Bijlage 1    Gespreksronden

### Betrokkenen bij de gespreksronden:

#### Gezin

1. Marianne Cense (TransAct, onderzoek vrouwenopvang);
2. Niek Kasteel (Politie Haaglanden, mediator).

#### School

3. Jan Toes (lid klachtencommissie, mentor havo/vwo, coach oudere docenten, gymnastiekleraar voortgezet onderwijs op een witte school, 4% allochtoon);
4. Marijke Polderman (lid klachtencommissie, schoolarts voortgezet onderwijs op een zwarte school, 95% allochtoon);
5. Piet Spee (docent drama, vertrouwenspersoon/mentor, coach (sociale) vaardigheden in voortgezet onderwijs op een witte school).

#### Wijk

6. Frans Verwij (Opbouwwerker, Buurtnetwerken Utrecht-Overvecht);
7. Gijs Houwen (Opbouwwerker, Buurtnetwerken Den Bosch).

#### De volgende vragen zijn besproken:

8. Welke conflicten komen vaak voor in het gezin, school, wijk?

9. Naar wie gaan slachtoffers toe als er conflicten zijn rond veiligheid (wie wordt betrokken bij het oplossen van conflicten?).
10. Waar hebben slachtoffers behoefte aan?
11. Op welke manieren wordt gezocht naar een oplossing (informeel, vragen om hulp van professionals, juridische hulp)?
12. Kunt u een voorbeeld geven van een conflict waarvan u vindt, gezien de behoefte van het slachtoffer, dat het op een goede manier is opgelost, kunt u de processen die daarbij van belang waren aangeven?
13. Kunt u ook een voorbeeld geven van een conflict waarvan u vindt, gezien de behoefte van het slachtoffer, dat het niet op een goede manier is opgelost en kunt u aangeven waarom niet?

## Bijlage 2 Casusbeschrijving Geweld in het gezin

### **Voorbeeld Eigen kracht conferentie en eerwraak**

Als burgers hun verantwoordelijkheid nemen tegenover geweld in gezinnen, kan een onafhankelijk medeburger daar met het aanbod van een Eigen kracht conferentie perfect op aansluiten. Het gaat in dit geval om een voor de samenleving beladen onderwerp: eerwraak.

*Een tante van een meisje van zestien jaar kende de mogelijkheid om een Eigen kracht conferentie te houden. Zij belde de regiomanager met de vraag of dat middel gebruikt kon worden bij een kwestie van eerwraak. Ze maakt zich veel zorgen om haar nichtje.*

*Het ging niet alleen met haar nichtje slecht. Ook de andere kinderen leden onder de vele ruzies tussen hun vader en het meisje, hun oudste zus. Het liep zo uit de hand dat het meisje besloot weg te lopen. Ze verbleef op een geheim adres. Een medewerker van Jeugdzorg informeerde haar vader en moeder. Een gesprek daar op het kantoor, op neutraal terrein, verliep niet goed. Vader werd erg boos en verweet Jeugdzorg partij te kiezen voor zijn dochter en daarmee tegen hem, als vader. Hij kreeg zijn dochter niet mee naar huis.*

*Vader was niet meer te remmen en vond binnen een dag zijn dochter. Hij nam haar met geweld mee naar huis om het uit te praten. Toen is er iets kapot gegaan. Het meisje wilde niet meer met haar ouders praten, hoe zij ook naar hun idee alles deden om contact te krijgen. Niets hielp. Ze liep opnieuw weg.*

Gesprekken met Bureau Jeugdzorg liepen op niets uit. Volgens de vader was de hulpverlener een Nederlandse man die de gevoeligheid van de Turkse cultuur en eerproblematiek niet kende. Volgens de vader zag hij het meisje als een zielige minderjarige en hem, de vader als een agressieve man die zijn dochter mishandelt. Na vier gesprekken gaf vader te kennen dat hij de hulp van Jeugdzorg niet meer wil.

Inmiddels durft de vader de straat niet meer op omdat zijn dochter is weggelopen. Zijn voortgezette speurwerk leerde hem dat ze in een crisiscentrum voor jongeren verblijft. Hij belt daarheen en wil contact met hen om te zeggen dat hun hulp niet werkt. Maar ze luisteren niet naar hem en hij krijgt ook zijn dochter niet te spreken. Toen hij aan de deur kwam werd hij weggestuurd. Hij voelt zich in zijn eer aangetast. Zijn vrouw vermijdt zoveel mogelijk de mensen uit haar omgeving. Zij wil zelfs verhuizen naar het oosten van Nederland, waar ze geen Turkse mensen kent, uit schaamte. Beiden houden contact met hun familieleden steeds meer af, uit angst dat ze een idee krijgen van wat er aan de hand is in het gezin. De schande zou groot zijn. Voor de vader is de spanning zo hoog opgelopen dat hij van plan is om met een wapen op zak naar het crisiscentrum te gaan en zijn dochter te dwingen mee terug naar huis te gaan. Wil ze dat niet, dan accepteert hij de schande niet langer en zal hij haar doden. Hij kan er niet mee leven als zijn dochter zich aan zijn gezag onttrekt en risico's loopt. Dat zal terugslaan op hun hele gezin: nagewezen te worden in hun eigen gemeenschap. De moeder van het meisje is heel bang dat zij binnenkort haar dochter gaat verliezen en dat haar man in de gevangenis zal belanden. Ze heeft haar zus in vertrouwen genomen. Deze zus zoekt contact over een Eigen kracht conferentie. Een coördinator wordt gevonden die een conferentie gaat voorbereiden.

De tante is daarbij een belangrijke bron. Zij was zelf eerder als buurvrouw bij een conferentie geweest en wist zo'n beetje hoe het daar toegaat. Ze heeft samen met de coördinator de voorbereiding in een hoog tempo geregeld. Ze legde vast contact met verschillende familieleden en zorgde ervoor dat de coördinator op korte termijn met iedereen kon spreken. Binnen twee weken werd alles geregeld. De vader van het meisje had lange tijd geen contact meer met zijn ouders, maar de coördinator vond hen bereid om mee te komen denken in een oplossing voor het gezin. Ook vond hij de tantes en ooms van zowel moeders als vaders kant bereid om in de zorgelijke

situatie mee te denken. Eigenlijk, zo bleek bij de voorbereiding, hadden de meeste familieleden wel gemerkt dat er spanningen waren, maar het gezin had zich steeds verder geïsoleerd: 'Als familie dring je dan na een tijdje niet meer aan, maar gaat ieder zijn eigen weg', luidde de algemene reactie.

De coördinator legde ook contact met de hulpverlener van Jeugdzorg met de vraag om informatie te geven aan het begin van de conferentie. Deze man voelt niet veel voor een conferentie en ziet meer in het isoleren van het meisje van haar vader: ze loopt anders veel te veel risico. De tante heeft een brief meegegeven voor haar nichtje waarin ze schrijft dat ze haar graag wil helpen bij het vinden van een oplossing en dat ze daarvoor een conferentie aan het organiseren is. Het meisje geeft aan daar niet zelf bij te durven zijn, maar een conferentie wel graag te willen. Daarop zegt ook de hulpverlener van Jeugdzorg zijn medewerking toe.

De ouders zijn zo boos op Jeugdzorg dat zij de hulpverlener niet op de conferentie willen hebben. De coördinator bemiddelt hierin en zorgt ervoor dat de hulpverlener zijn informatie schriftelijk inbrengt. Hij is telefonisch beschikbaar gedurende de conferentie. Mocht de familie alsnog gebruik willen maken van de mogelijkheden van Jeugdzorg, dan kan hij hulp regelen. Wel moet er dan een contact met hem of een collega zijn daarover, "maar wellicht kan een familielid daarbij behulpzaam zijn", aldus het voorstel.

De conferentie zelf wordt geopend door de coördinator: hij legt kort uit wat de bedoeling is. Daarop neemt de tante het woord. Zij geeft aan hoe zij betrokken is geraakt bij de problemen in het gezin, hoezeer zij gelooft in de mogelijkheden van de hele familie bij elkaar om tot een goede oplossing te komen. Ze vertelt dat ze uitgebreid met haar nichtje heeft gesproken, die een conferentie een goed plan vindt, maar niet aanwezig wilde zijn. De coördinator legt de informatie van Jeugdzorg voor aan de deelnemers en legt uit waarom de hulpverlener niet zelf aanwezig is. Daarop verlaat de coördinator de ruimte en gaan de familieleden met elkaar in gesprek.

De coördinator wachtte elders in het gebouw tot de tante hem kwam halen: na veel verdriet en brainstormen waren er veel beslissingen genomen. Ze heeft, nadat ze het als familie eens waren met het plan, gebeld met haar nichtje, die enorm opgelucht was dat er nu een oplossing komt. Ze stemt in met de gekozen weg. Met de coördinator erbij wordt het plan nogmaals

*doorgenomen. Als eerste staat genoemd dat de vader niet hoeft te twifelen aan zijn vaderschap; hij is gewoon een goede vader voor zijn dochter en de rest van zijn kinderen. De vader geeft aan dat hij veel van zijn kinderen houdt en dat ze wat hem betreft alle kansen mogen nemen die het leven hen geeft. Dan volgt een aantal afspraken. Over de plek waar het meisje gaat wonen. Over de financiële verplichtingen die dat met zich meebrengt. Over een vakantieperiode om tot rust te komen. Over de hulp die vader voor zichzelf gaat zoeken. Over een oplossing voor zijn werkloosheid. Over de controle op geweld tegenover de kinderen. Over de rust die nu de eerste tijd nodig is om weer in evenwicht te komen.*

*Tante bedankt iedereen, ook de coördinator en zegt heel blij te zijn met de uitkomst: “We hebben het vuur gedoofd. Het vuur is niet heet meer. We hebben met zijn allemaal heel hard gewerkt om tot een plan te komen en het vuur te blussen. Het is ons zonder hulpverlenende instellingen gelukt. Dat geeft ons allemaal veel zelfvertrouwen. We hebben nu meer hoop en we hebben toch een perspectief”.*

### **Het initiatief voor een project**

Het voorbeeld illustreert hoe het ‘vergroten van de cirkel rondom een persoon’ de krachten in een familiesysteem kan aanwenden om in een benarde situatie opnieuw evenwicht te vinden.

Alles begint met de ‘zorg om een persoon’. Herstel van het perspectief voor de betrokken personen begint met het zoeken van steunfiguren in de omgeving. Met hen wordt besproken wat er is gebeurd, hoe ieder daar tegenaan kijkt en wat het beste resultaat kan zijn van deze uitwisseling.

*Voorbeeld uit: Eigen Kracht en Vrouwenopvang Amsterdam, Eindverslag van een project. Eigen kracht, Centrum voor Herstelgericht werken, Voorhout, 2004.*

### **Bijlage 3    Deelnemers seminar Beschermings- arrangementen**

Dhr. prof. mr. J.M. Barendrecht  
Universiteit van Tilburg, Faculteit der Rechtswetenschappen

Dhr. N. de Boer

Dhr. prof. dr. M.A.P. Bovens  
Utrechtse School voor Bestuurs en Organisationswetenschap  
(USBO)

Dhr. dr. M.T. Croes  
Ministerie van Justitie / WODC

Dhr. prof. dr. J.W. Duyvendak  
Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Maatschappij en  
Gedragswetenschappen

Mw. dr. S. Dijkstra  
Dijkstra Onderzoek en advies

Mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt  
Universiteit Utrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid

Mw. prof. mr. dr. R. Holmaat  
Universiteit Leiden, afd. Europees Recht

Dhr. dr. R. Janssens  
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Dhr. prof. dr. F. Leeuw  
Ministerie van Justitie / WODC

Mw. mr. dr. M. Malsch  
NSCR

Dhr. dr. B. van der Meer  
Europees Expertisecentrum voor Veiligheid

Dhr. prof. dr. mr. M. Moerings  
Universiteit Leiden, Afd. Criminologie en Penologie, kamer C105

Dhr. mr. dr. A. van Montfoort  
Adviesbureau van Montfoort

Dhr. dr. T. Mooij  
Radboud Universiteit Nijmegen, ITS, Wetenschap voor Beleid en  
Samenleving

Dhr. dr. B. van Stokkom  
Radboud Universiteit Nijmegen, Centrum voor Ethiek

Mw. mr. Y. Visser  
Ministerie van Justitie / WODC



## Bijlage 4 Deelnemers klankbordgroep

Mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt  
Universiteit Utrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid

Dhr. dr. M.T. Croes  
Ministerie van Justitie / WODC

Prof. mr. A. F.M. Brenninkmeijer  
Universiteit Leiden, Afdeling staats en bestuursrecht, kamer 003

Mw. mr. Y. Visser  
Ministerie van Justitie / WODC

## *Colofon*

financier	Ministerie van Justitie, WODC.
auteurs	Mr. dr. K.D. Lünemann Prof. dr. J.C.J. Boutellier Drs. M.J.H. Goderie Drs. P.F. van der Graaf.
eindredactie	Tekstbureau Schakenraad, Oss; I. Linse.
omslag	Korteweg Communicatie, Eindhoven
basisontwerp binnenwerk	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
lay-out	Jenny de Klein
uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a>

### *De publicatie*

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar [verwey-jonker@adrepak.nl](mailto:verwey-jonker@adrepak.nl) of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-192-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2005

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned