



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Inzet Aware bij stalking

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Eline Verbeek
Noor Galesloot
Frank Kriek

Amsterdam, 14 juni 2021
Publicatienr. 20168

© 2021 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

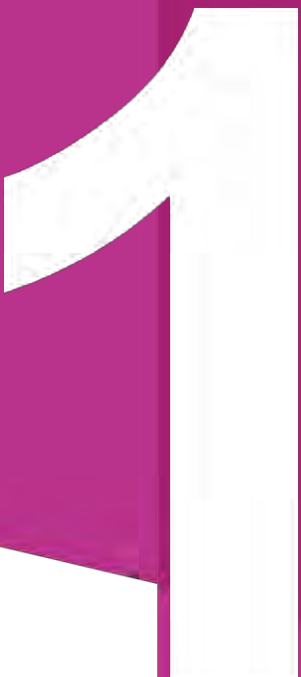
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksmethoden	2
2 Werkproces Aware	4
2.1 Aware als middel tegen stalking	4
2.2 Werkproces Aware	4
2.3 Het stelsel Bewaken en Beveiligen	8
3 Aware in de praktijk	10
3.1 Financiering	10
3.2 Beleidsmatige uitgangspunten	12
3.3 Andere, vergelijkbare interventies	16
3.4 Het uitvoeringsproces	16
3.5 Inzet en beschikbaarheid	22
3.6 Verbeterpunten rondom de inzet van Aware	25
3.7 Centrumgemeenten die Aware niet financieren	26
4 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen	29
4.1 Beantwoording onderzoeksvragen	29
4.2 Conclusies en aanbevelingen	32



Inleiding



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Tijdens het debat over de aanpak bedreiging en stalking op 30 januari 2020 hebben de leden Buitenweg (GL) en Kuiken (PvdA) een motie ingediend om het Aware-systeem beschikbaar te stellen aan alle slachtoffers van bedreiging en stalking (in de relationele sfeer) met de hoogste risicotaxatie. In hoeverre dat het geval is, was niet helemaal duidelijk. Een rondvraag eerder dit jaar langs gemeenten liet zien dat alle centrumgemeenten vrouwenopvang die hierop hebben gereageerd Aware gebruiken. Voor de gemeenten die niet op de vraag gereageerd hebben, was dat niet zeker. Daarnaast is in die uitvraag gebleken dat er verschillen zijn tussen gemeenten die mogelijk leiden tot verschillen in de mate van beschikbaarheid van Aware. Het ministerie van VWS en de VNG hebben daarom aan RegioPlan gevraagd een onderzoek te doen naar de mate van beschikbaarheid van Aware.

Dit onderzoek naar de toeleiding naar, beschikbaarheid, inzet en het gebruik van, evenals de ervaringen met Aware en vergelijkbare interventies moet inzicht bieden in:

- de mate waarin Aware (of andere interventies ter verhoging van veiligheid) beschikbaar is voor alle slachtoffers van stalking en bedreiging in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie;
- de factoren die de mate van inzet en beschikbaarheid bepalen;
- mogelijkheden om de inzet van Aware (verder) te optimaliseren.

1.2 Onderzoeksvragen

Met dit onderzoek proberen we de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Hoeveel centrumgemeenten financieren Aware?
2. Hoe wordt de Aware-aanpak bekostigd (het kastje, de hulpverlening)?
 - a. Hoe bepalen gemeenten het aantal benodigde kastjes?
3. Welke beleidsmatige uitgangspunten hanteren gemeenten bij de financiering van Aware?
 - a. Voor welke doelgroepen kan Aware worden ingezet?
 - b. Is Aware beschikbaar voor alle slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie?
 - i. Indien niet, waarom niet?
 - c. Welke hulpverlening is gekoppeld aan Aware?
 - d. Wat zijn beleidsmatige overwegingen om Aware niet in te zetten?
 - e. Waar is de inzet van Aware bestuurlijk belegd?
4. Welke (andere, niet strafrechtelijke) interventies financieren centrumgemeenten om de veiligheid van slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie te vergroten?
5. Hoe verloopt de inzet van Aware in de praktijk?
 - a. Hoe is het proces van signalering, risicotaxatie, toeleiding naar en toekenning van Aware georganiseerd?
 - b. Hoe zijn rollen en verantwoordelijkheden in dat proces georganiseerd?
 - c. Welke criteria worden gehanteerd voor de toekenning van Aware?
6. Hoe verloopt de samenwerking voorafgaand en tijdens de inzet van Aware?
7. Wordt Aware in de praktijk altijd ingezet voor slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie?
 - a. Indien niet, waarom niet?
8. Hoe vaak per jaar is Aware in de periode 2017 tot en met 2020 ingezet?
 - a. Hoe is daarbij de verdeling tussen inzet voor de doelgroep slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie en voor andere doelgroepen?
9. Welke trends zien de centrumgemeenten in het gebruik van Aware?
10. Wat zijn de succes- en faalfactoren bij de inzet van Aware?
11. In hoeverre kan de inzet/toekenning van Aware en de organisatie van de samenwerking (tijdens toeleiding en uitvoering) worden geoptimaliseerd opdat alle slachtoffers van stalking en bedreiging in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie toegang krijgen dan wel behouden tot Aware?

1.3 Onderzoeksmethoden

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- een online enquête onder de centrumgemeenten vrouwenopvang;
- documentstudie van de werkafspraken in de verschillende regio's;
- werksessies met betrokken partijen.

Online enquête onder de centrumgemeenten vrouwenopvang

Onder de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang is een digitale enquête uitgezet, waarin is gevraagd naar de belangrijkste feitelijke informatie over de beschikbaarheid en inzet van Aware. Ook werd de centrumgemeenten gevraagd om indien mogelijk cijfermatige gegevens over de inzet van Aware aan te leveren. Bij de uitvraag is benadrukt dat de centrumgemeenten de enquête in samenwerking met de belangrijkste uitvoerende partijen (zoals Veilig Thuis, politie en de vrouwenopvang) in kunnen vullen. Alle centrumgemeenten hebben de enquête ingevuld. Deze resultaten staan beschreven in hoofdstuk 3.

Documentstudie van de gemaakte werkafspraken

In de enquête is gevraagd aan de centrumgemeenten of er sprake is van een samenwerkingsovereenkomst of protocol waarin partijen hebben vastgelegd wat hun verantwoordelijkheden zijn. Vervolgens is aan de negentien centrumgemeenten die deze vraag positief beantwoordden gevraagd om deze documentatie op te sturen. Hiervan hebben veertien centrumgemeenten de documentatie opgestuurd; in de overige gevallen was dit niet mogelijk omdat de documentatie verouderd of nog in de conceptfase was. In de volgende fase van dit onderzoek is een documentstudie uitgevoerd van deze gemaakte werkafspraken, om een beeld te geven van het werkproces omtrent Aware (zie hoofdstuk 2).

Werksessies met betrokken partijen

In de laatste fase van dit onderzoek zijn de opvallende (knel)punten die uit de enquête en de documentstudie naar voren kwamen verdiept in werksessies. Aan deze werksessies namen verschillende betrokken partijen deel, om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van het werkproces omtrent Aware. Dit waren onder andere medewerkers van Veilig Thuis, de vrouwenopvang en de politie.

De thema's van deze werksessies zijn in overleg met de begeleidingscommissie vastgesteld:

- **Coördinatie van zorg en ondersteuning voor het slachtoffer.** Tijdens deze werksessies is stilgestaan bij de inrichting van het werkproces, de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en de wijze waarop dit werkproces geoptimaliseerd kan worden.
- **Informatie-uitwisseling,** waarbij is gekeken naar de wijze waarop informatie-uitwisseling is geregeld en welke knelpunten worden ervaren en waarbij de manier waarop dit geoptimaliseerd zou kunnen worden is besproken.
- **Inzet van Aware en het werkproces aan de voorkant,** waaronder aanmelding, risicotaxatie en besluitvorming. De focus van deze werksessie lag onder andere op de inzet van en afstemming tussen verschillende vormen van hulpverlening, de verbinding met (hulp)trajecten voor de pleger en de wijze waarop dit proces geoptimaliseerd kan worden.
- **Nazorg,** waarbij is stilgestaan bij de manier waarop nazorg is ingericht, de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen rondom de overdracht van en nazorg na Aware zijn vormgegeven en de wijze waarop dit proces geoptimaliseerd kan worden.

De informatie die verkregen is uit deze werksessies is gebruikt om de resultaten uit de enquête nader te verdiepen of toe te lichten (zie hoofdstuk 3).

Werkproces Aware

2

2 Werkproces Aware

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het werkproces omtrent het Aware-systeem. De onderstaande werkprocesbeschrijving is niet gebaseerd op de resultaten van de enquête, maar op schriftelijke informatie over de afspraken rondom de inzet van Aware. Deze documenten zijn aangeleverd door veertien centrumgemeenten die deze informatie voorhanden hadden.

2.1 Aware als middel tegen stalking

Aware (Abused Woman's Active Response Emergency programme) is een mobiel alarmsysteem dat wordt ingezet voor slachtoffers van stalking en bedreiging. Sinds 2016 is Aware een erkende interventie in de databank Effectieve Sociale Interventies van Movisie.

Regio's verschillen in de criteria die zij hanteren voor toekenning van Aware, maar over het algemeen komen de volgende doelgroepen in aanmerking voor Aware¹:

1. slachtoffers van stalking of bedreiging die systematisch te maken hebben met fysieke of mentale bedreigingen;
2. slachtoffers die een hoge risicobeoordeling hebben op acute onveiligheid en/of stalking;
3. slachtoffers waarbij VT (Veilig Thuis) beoordeelt dat er sprake is van onveiligheid of van risicofactoren voor stalking.

De doelstelling van Aware is om veiligheid te bieden aan slachtoffers van stalking of bedreiging. Om dit te bewerkstelligen wordt naast het alarmsysteem ook hulpverlening ingezet, gericht op empowerment van het slachtoffer. Dat leidt tot de volgende subdoelen¹:

- De stalking is duurzaam gestopt.
- De veiligheidsbeleving van slachtoffers wordt versterkt.
- Slachtoffers en betrokkenen krijgen de hulpverlening die zij wensen.
- De bewegingsvrijheid van de slachtoffers is genormaliseerd door vrijuit deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten.
- Slachtoffers komen voor zichzelf op door herstel van het (zelf)vertrouwen.
- Slachtoffers weten hun grenzen aan te geven in (nieuwe) relaties en kennen de patronen en dynamiek van de spiraal van geweld.
- Slachtoffers hebben een steunend sociaal en professioneel netwerk en weten hoe zij hulp in kunnen schakelen.
- Er wordt ondersteund bij het realiseren van strafvervolging en/of maatregelen door o.a. bewijsmateriaal te verzamelen.

2.2 Werkproces Aware

In deze paragraaf is beschreven hoe Aware wordt ingezet en welk werkproces daarbij wordt gehanteerd. Er is op hoofdlijnen sprake van één werkproces, maar dat proces wordt op onderdelen in de regio's soms verschillend ingevuld.

Stap 1. Aanmelding Aware

Aanmelding vindt plaats door een uitvoerende partner, een slachtoffer of iemand uit de omgeving van het slachtoffer bij de vrouwenopvang. De melding wordt in de meeste gevallen gedaan door ketenpartners als politie, Veilig Thuis en wijkteams.

Een hulpverlener van de vrouwenopvang voert het telefonische (aanmeld)gesprek. In sommige regio's wordt tijdens dit gesprek al gebruikgemaakt van een screeningsinstrument of checklist die duidelijk maakt of het slachtoffer in aanmerking komt voor Aware. Wanneer blijkt dat dit niet het geval is, wordt gekeken naar andere hulpverleningstrajecten. Wanneer een slachtoffer wel in aanmerking komt, kijkt de hulpverlener onder welke regio het slachtoffer valt en stuurt (indien het een andere regio betreft) de aanmelding door naar de desbetreffende vrouwenopvang.

¹ Arosa (8 oktober 2020). Beschrijving AWARE-interventie spoedaansluitingen met hoge en zonder hoge Sash.

Voorlopig besluit Aware

In andere regio's wordt niet tijdens het aanmeldgesprek een eerste inschatting gedaan, maar volgt dat na de aanmelding. De vrouwenopvang neemt in dat geval contact op met politie. Zij delen beschikbare informatie over het slachtoffer en de pleger. De politie zal bij een mogelijk inzet van Aware contact opnemen met Veilig Thuis. Indien de melding wordt gedaan door de vrouwenopvang zijn zij verantwoordelijk voor het melden van de casus bij Veilig Thuis.

Indien nodig vraagt de politie intern advies bij RCCB (Regionale Crisis- en Conflictbeheersing) of TRP (Team Recherchepsychologen). Vervolgens volgt een voorlopig besluit door de vrouwenopvang en de politie op basis van de beschikbare informatie uit de aanmelding en de toelatingscriteria die gelden. Deze toelatingscriteria kunnen bijvoorbeeld zijn dat er sprake moet zijn van (structurele) ernstige onveiligheid, dat het slachtoffer aangifte heeft gedaan bij de politie of dat de relatie tussen slachtoffer en pleger is beëindigd.

Stap 2. Intake

Wanneer een slachtoffer in aanmerking komt, plant de vrouwenopvang een intake. Het verschilt per regio hoe deze intake eruitziet. In enkele regio's doet de vrouwenopvang deze intake op basis van de geïntegreerde risicoscreening (GRS)²/het intakeformulier Aware. De hulpverlener van de vrouwenopvang vraagt om foto's van het slachtoffer, de pleger en eventuele kinderen (ter herkenning van de casusbetrokkenen in noodsituaties) en toestemming om gegevens te delen met de politie. Vervolgens stelt de hulpverlener samen met het slachtoffer een (voorlopig) veiligheidsplan op. Op basis van dit intakegesprek komt de hulpverlener tot een beoordeling en advies. Daarbij houdt hij rekening met andere interventies die ingezet (kunnen) worden.

In andere regio's volgt een langer intakeproces van twee intakegesprekken. Binnen een week na aanmelding volgt een eerste intakegesprek. Hiermee wordt de situatie van het slachtoffer beter in kaart gebracht. Indien nodig vindt een tweede intakegesprek plaats. In dit gesprek proberen ze nog dichterbij het antwoord te komen op de vraag of Aware effectief kan zijn in de situatie van het slachtoffer. De hulpverlener zorgt voor verslaglegging die wordt gebruikt voor de besluitvorming en/of wordt voorgelegd aan een indicatiecommissie, zoals onder stap 3 beschreven. Als de hulpverlener en het slachtoffer overeenkomen dat Aware geschikt zou zijn, wordt een vragenformulier ingevuld. Gegevens over de pleger worden verstuurd naar de politie.

Stap 3. Definitief besluit Aware

Ook de besluitvorming is in regio's anders vormgegeven. Of de vrouwenopvang en (vaak) de politie nemen samen een besluit of het besluit wordt genomen door de indicatiecommissie.

Vrouwenopvang en politie

De hulpverlener vrouwenopvang neemt contact op met de politie naar aanleiding van het intakegesprek. Zij besluiten samen of het slachtoffer in aanmerking komt voor Aware op basis van de informatie uit de intake en de toelatingscriteria. De hulpverlener vrouwenopvang consulteert altijd een interne collega om tot dit besluit te komen als deze van mening verschilt met de politie. Als Aware niet de juiste interventie blijkt, wordt nog gekeken naar andere interventies. In enkele regio's neemt de vrouwenopvang de beslissing of Aware wordt ingezet niet in samenspraak met de politie. De gegevens van de politie worden wel bij het besluit meegenomen, maar de politie wordt niet expliciet geconsulteerd.

Indicatiecommissie

In andere regio's bepaalt de indicatiecommissie of Aware ingezet wordt. Bij de indicatiecommissie ligt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de beoordeling of Aware daadwerkelijk het juiste middel is. De indicatiecommissie bestaat vaak uit de vrouwenopvang, Veilig Thuis en de politie. De indicatiecommissie komt periodiek bij elkaar om nieuwe aanmeldingen te behandelen. De commissie komt tot haar beslissing op basis van een Aware-checklist en de bevindingen uit het intakegesprek en het politieonderzoek. Daarbij wordt ook gekeken naar de toelatingscriteria.

² De GRS is in opdracht van de Federatie Opvang (nu Valente) ontwikkeld. Voor meer informatie, zie: <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/het-screenen-van-risicos-in-vrouwenopvang-en-steunpunten-huishelijk-geweld/>

Stap 4. Aansluiting Aware

Als besloten is dat Aware ingezet wordt, neemt de hulpverlener van de vrouwenopvang contact op met de politie en deelt deze verkregen informatie uit de intake. De politie legt dit vast in het bronsysteem. In sommige regio's maakt de politie vervolgens een Afspraak Op Locatie (AOL) of een Afspraak Op Persoon (AOP).

De vrouwenopvang en de politie zijn verantwoordelijk voor het aansluiten van Aware. De hulpverlener van de vrouwenopvang maakt een afspraak voor aansluiting en geeft instructies over het gebruik van de noodknop. De hulpverlener en het slachtoffer vullen gezamenlijk een signalementformulier in, waarmee gegevens van de dader en het slachtoffer in kaart worden gebracht. Deze gaat naar de meldkamer van de politie. De politie neemt kennis van de woning en buurt van het slachtoffer zodat politie-inzet bij de activatie van de noodknop het meest effectief is. In enkele regio's wordt tijdens de intakegesprekken besproken of beveiliging van de woning noodzakelijk is. Indien dat het geval is, neemt de hulpverlener contact op met de woningcorporatie.

De hulpverlener en politie stemmen af wanneer er een proefmelding gedaan kan worden. Naar aanleiding van de proefmelding zal de wijkagent in veel gevallen langsgaan bij het slachtoffer. De vrouwenopvang, de politie en het slachtoffer tekenen een contract waarin afspraken zijn vastgelegd omtrent het gebruik van de noodknop. Het slachtoffer dient na iedere melding aangifte te doen of melding te maken van het incident en contact op te nemen met de hulpverlener. Het aantal meldingen van het slachtoffer wordt geregistreerd in een dossier. Dit dossier kan als justitieel materiaal tegen de pleger dienen.

Stap 5. Hulpverlening

Naast de inzet van de noodknop volgt ook altijd begeleiding/hulpverlening vanuit de vrouwenopvang. De begeleiding sluit aan op de (veiligheids)situatie van het slachtoffer en draagt bijvoorbeeld bij aan het vergroten van het zelfvertrouwen, het versterken van handelingsvaardigheden en het voorbereiden van het slachtoffer op een leven zonder noodknop.

Wanneer bij de intake een veiligheidsplan opgesteld is, actualiseren de hulpverlener en het slachtoffer deze. Als een dergelijk plan er nog niet ligt, stellen de hulpverlener en het slachtoffer dit plan in de eerste fase van de hulpverlening op. In dat plan is o.a. aandacht voor leefgebieden als wonen, werk en opleiding, sociaal netwerk en psychisch functioneren. Indien nodig worden andere hulpverleners betrokken bij andere problematiek. In een aantal regio's wordt ook een 'krachteninventarisatie' gedaan, om inzicht te krijgen in de krachten en hulpbronnen van een cliënt.

Hulpverleners monitoren de veiligheid en actualiseren het veiligheidsplan gedurende de periode dat het slachtoffer de noodknop gebruikt. Tweewekelijks is er contact tussen het slachtoffer en de hulpverlener over de veiligheidssituatie van het slachtoffer. Indien nodig worden aanvullende veiligheidsmaatregelen genomen, zoals een opname in een crisisopvanglocatie of (aanvullende) hulpverlening. De hulpverlener maakt hiervan een inschatting op basis van de GRS/het intakeformulier Aware.

Bij hoge uitzondering is het mogelijk dat het slachtoffer al wel een noodknop heeft, maar nog op de wachtlijst staat voor begeleiding voor de hulpverlening. In deze situatie wordt wel een veiligheidsplan gemaakt door de tijdelijke hulpverlener en krijgt het slachtoffer uitleg over waar zij naartoe kan bij vragen en onveiligheid. Ook monitort de tijdelijke hulpverlener de veiligheid van het slachtoffer. Een andere mogelijkheid is dat het slachtoffer reeds hulpverlening ontving voorafgaand aan de inzet van Aware. In deze situatie stemt de vrouwenopvang met de betreffende hulpverlenende instantie af hoe deze trajecten gecombineerd kunnen worden.

Stap 6. Opvolging bij indrukken noodknop

Wanneer het slachtoffer de noodknop activeert, gaat dit signaal naar een particuliere alarmcentrale (PAC). De PAC neemt contact op met het operationeel centrum van de politie. De centralist binnen het operationeel centrum krijgt na het intoetsen van een specifieke code in het meldkamerscherm de GPS locatie in beeld. Er ontstaat ook een open spraakverbinding om mee te luisteren en eventueel te kunnen communiceren met het slachtoffer.

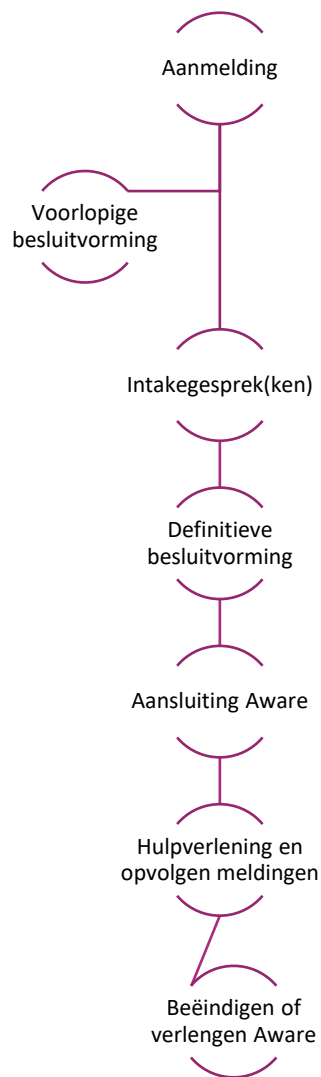
De politie volgt een opvolgingsprotocol. Een melding waarbij de Aware noodknop is gebruikt, is altijd een spoedmelding bij de politie, dus zal de politie altijd met de hoogste prioriteit ter plekke gaan. Is er sprake van een strafbaar feit en is de pleger ter plekke dan zal de politie overgaan tot aanhouding. Is de pleger niet meer ter plekke dan is het aan het OM om te bepalen of er buiten heterdaad kan worden aangehouden.

Het slachtoffer neemt na het gebruiken van de noodknop contact op met de hulpverlening. De hulpverlener ontvangt ook via het Aware-systeem informatie over het activeren van de noodknop. De hulpverlener en de politie hebben contact over de melding; daarbij evalueren ze de situatie en maken ze afspraken over de vervolgstappen.

Stap 7. Besluit verlenging of beëindiging Aware

Twee weken voorafgaand aan het aflopen van de termijn van zes maanden met de noodknop heeft de hulpverlener een gesprek met het slachtoffer. De hulpverlener van de vrouwenopvang besluit samen met de politie of de inzet van de noodknop verlengd of beëindigd dient te worden. Hiervoor gebruiken ze actuele informatie van Veilig Thuis en maken ze een veiligheidsinschatting. Mochten de hulpverlener en de politie het niet eens worden, dan neemt de hulpverlener de doorslaggevende beslissing op basis van het vierogenprincipe via interne consultatie van een collega. De beslissingsbevoegdheid over het al dan niet verlengen ligt dus bij de hulpverlening.

Figuur 2.1 Werkproces Aware schematisch weergegeven



2.3 Het stelsel Bewaken en Beveiligen

Een ander systeem dat kan worden ingezet bij stalking of bedreiging is het stelsel Bewaken en Beveiligen. Het stelsel kan aanvullend op of in plaats van Aware worden ingezet. Zo zijn er twee centrumgemeenten die in plaats van Aware de noodknop vanuit het stelsel financieren (zie hoofdstuk 3). Los van de inzet van Aware is het belangrijk om te kijken of er in alle regio's hulp beschikbaar is voor alle slachtoffers van stalking en bedreiging in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie. Daarom wordt hieronder een korte beschrijving van het stelsel Bewaken en Beveiligen gegeven.

Bewaken en Beveiligen

Het stelsel Bewaken en Beveiligen heeft als doelstelling het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten.³ Bij dit stelsel zijn onder meer de politie, het OM, lokale overheden en inlichtingen- en veiligheidsdiensten betrokken. Om in aanmerking te komen voor beveiligingsmaatregelen vanuit het stelsel doet een persoon of organisatie die bedreigd wordt hiervan aangifte bij de politie. De politie schat vervolgens het dreigingsniveau in aan de hand van speciaal ontwikkelde tabellen, waarin wordt gekeken naar de ernst van de dreiging en de waarschijnlijkheid dat een incident daadwerkelijk plaats zal vinden. Daarnaast wordt een risicoanalyse uitgevoerd om in beeld te brengen in hoeverre de persoon of organisatie in staat is weerstand te bieden tegen de dreiging. De politie geeft vervolgens advies over passende beveiligingsmaatregelen, waarna de Hoofdofficier van Justitie hier een besluit over zal nemen. Afhankelijk van het dreigingsniveau verschillen deze maatregelen van relatief lichte, technische maatregelen tot intensieve persoonsbeveiliging. De lokale overheid draagt de verantwoordelijkheid voor deze beveiligingsmaatregelen, de politie binnen de desbetreffende regio voor de uitvoering van deze maatregelen⁴, onder verantwoordelijkheid van de Hoofdofficier van Justitie van het desbetreffende arrondissement. In tegenstelling tot Aware zijn veiligheidsmaatregelen vanuit dit stelsel dan ook niet direct verbonden met een hulpverleningstraject, wat niet hoeft te betekenen dat er in de praktijk geen hulpverlening aangeboden wordt.

³ Circulaire met betrekking tot de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2019 (2019, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042437/2019-07-01>

⁴ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.d.). Bewaken en beveiligen. Geraadpleegd van <https://www.nctv.nl/onderwerpen/bewaken-en-beveiligen>

Aware in de praktijk

3

3 Aware in de praktijk

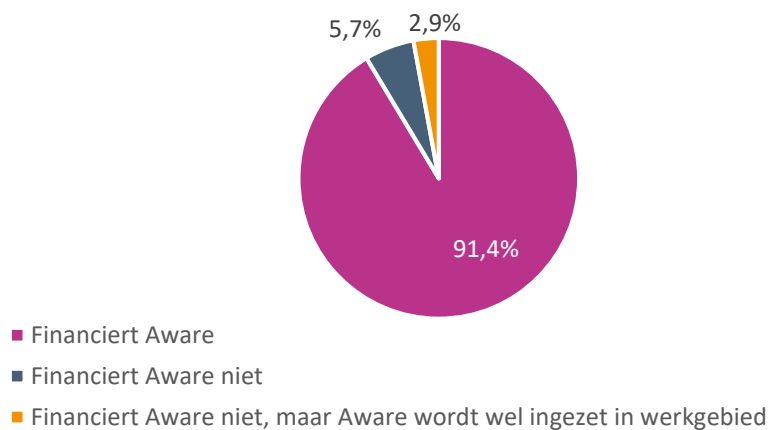
In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de enquête die is uitgezet onder de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang. Deze resultaten vullen we aan met de informatie die we hebben verkregen uit de werksessies.

3.1 Financiering

3.1.1 Financiering van het Aware-systeem

Zoals in de onderstaande figuur te zien is, financiert 91,2 procent van de centrumgemeenten Aware. Dit komt neer op 32 van de 35 centrumgemeenten. Van de drie centrumgemeenten die Aware niet financieren gaf één centrumgemeente aan dat Aware wel wordt ingezet in het werkgebied. In de onderstaande paragrafen worden alleen de centrumgemeenten die Aware financieren meegenomen in de berekening van de percentages. De drie centrumgemeenten die Aware niet financieren, worden in paragraaf 7 behandeld.

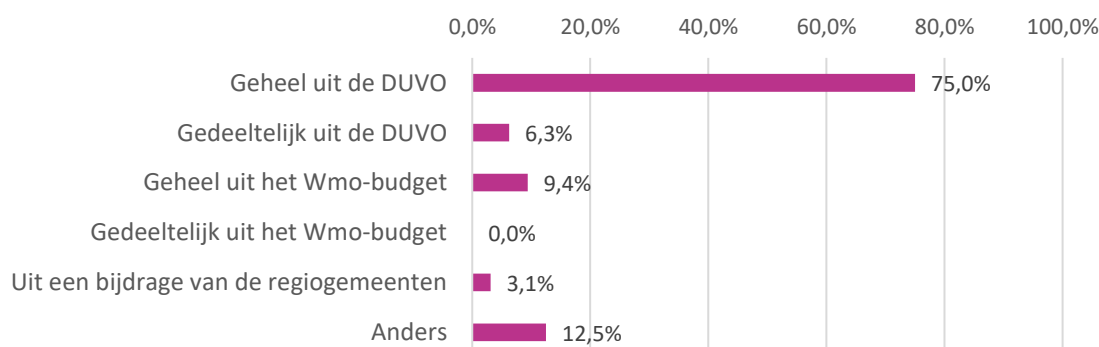
Figuur 3.1 Financiering van Aware door de centrumgemeenten



De wijze waarop Aware gefinancierd wordt, is weergegeven in figuur 3.2. Driekwart van de centrumgemeenten financiert Aware geheel uit de Decentralisatie Uitkering Vrouwenopvang (DUVO). In vier gevallen (12,5%) wordt Aware op een andere manier gefinancierd, namelijk door de bestuursdienst of door individuele gemeenten. Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, maar in het overgrote deel van de centrumgemeenten (90,6%) wordt Aware uit één financiële bron gefinancierd.

Wat betreft de eigen bijdrage voor Aware hoeven cliënten in driekwart van de centrumgemeenten geen financiële bijdrage te leveren. In de overige gevallen was er meestal sprake van een borg (15,6%), met een gemiddeld bedrag van €66,00. Daarnaast was er een enkele keer een eenmalige bijdrage (€20,00) of een maandelijkse bijdrage (€17,00).

Figuur 3.2 Wijze waarop Aware gefinancierd wordt

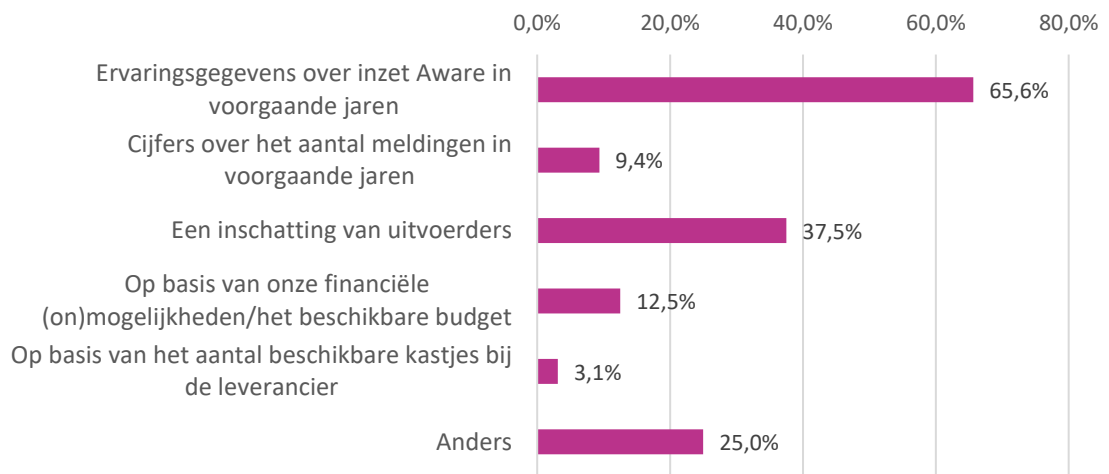


3.1.2 Beschikbaarheid van het aantal Aware-kastjes

In de onderstaande grafiek is weergegeven welke gegevens de centrumgemeenten gebruiken om het aantal beschikbare kastjes te bepalen. De meeste centrumgemeenten bepalen het aantal beschikbare kastjes op basis van ervaringsgegevens over het aantal keren dat Aware daadwerkelijk is ingezet in de voorgaande jaren. Een kwart zegt dat het aantal kastjes op een andere manier bepaald wordt. Als toelichting wordt genoemd dat het aanbod flexibel is, oftewel dat er altijd bijbesteld kan worden als dat nodig is, of dat er geen limiet is aan het aantal kastjes.

Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. In iets minder dan de helft van de gevallen wordt de beschikbaarheid van het aantal kastjes bepaald aan de hand van meerdere gegevens, waarbij de meest voorkomende combinatie 'ervaringsgegevens' en 'een inschatting van onze uitvoerders' was (21,9%).

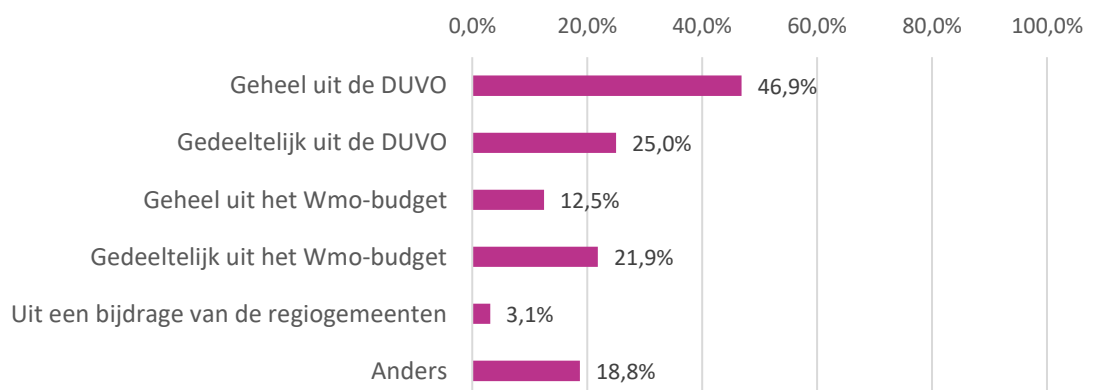
Figuur 3.3 Op basis van welke gegevens wordt de beschikbaarheid van het aantal Aware kastjes bepaald?



3.1.3 Financiering van het hulpverleningstraject

Bijna de helft van de centrumgemeenten financiert het hulpverleningstraject uit de DUVO. 18,8 procent financiert de hulpverlening uit een andere financiële bron, onder andere de bestuursdienst of individuele gemeenten, of stelt dat de hulpverlening nog niet specifiek gefinancierd wordt, in de zin dat gemeenten gelden reserveren exclusief bedoeld voor de financiering van hulp aan Aware-cliënten. Bij deze vraag was het mogelijk meerdere financiële bronnen te kiezen. Driekwart van de centrumgemeenten zei de hulpverlening slechts uit één financiële bron te financieren. Daarnaast was de meest voorkomende combinatie 'gedeeltelijk uit DUVO' en 'gedeeltelijk uit het Wmo-budget' (18,8%).

Figuur 3.4 Financiering van het hulpverleningstraject



3.1.4 Onderhoud van het Aware-systeem

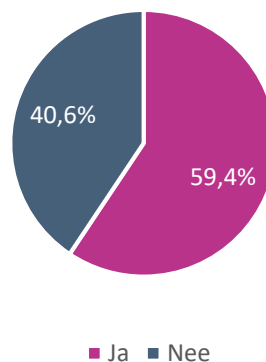
Wat betreft het onderhouden van het Aware alarmsysteem zegt het grootste deel van de centrumgemeenten dat de leverancier van de kastjes het onderhoud uitvoert, zoals reparaties aan de kastjes. Een veelgenoemde leverancier hierbij is X-Mark. In een paar gevallen gaat het onderhoud in samenwerking met instellingen zoals de Blijf Groep, Moviera, Kadera of de opvanginstelling. Moviera houdt bijvoorbeeld de werking van de kastjes in de gaten en signaleert problemen. Deze opvanginstelling controleert of de kastjes worden opgeladen en benadrukt het belang daarvan bij cliënten. In de praktijk blijkt het in veel regio's een knelpunt te zijn dat de kastjes vaak onvoldoende worden opgeladen, hetgeen een belemmering vormt voor opvolging door de politie na een melding. Met een onvoldoende opgeladen noodknop is het voor de politie niet mogelijk om de knop via GPS te volgen of om mee te luisteren. Een relatief klein deel van de centrumgemeenten (20%) zegt dat het onderhoud niet bij de leverancier ligt, maar bij organisaties zoals VT of de vrouwenopvang.

3.2 Beleidsmatige uitgangspunten

3.2.1 Samenwerkingsovereenkomst of protocol

In de onderstaande figuur is te zien dat er in het grootste deel van de centrumgemeenten sprake is van een samenwerkingsovereenkomst of protocol waarin partijen hebben vastgelegd wat hun verantwoordelijkheden zijn. Uit de werksessies kwam naar voren dat het duidelijk vastleggen van werkafspraken over wat ketenpartners kunnen in welke situatie essentieel is. Hierdoor worden reële verwachtingen gecreëerd en wordt verduidelijkt wat een ketenpartner wel en niet kan inzetten.

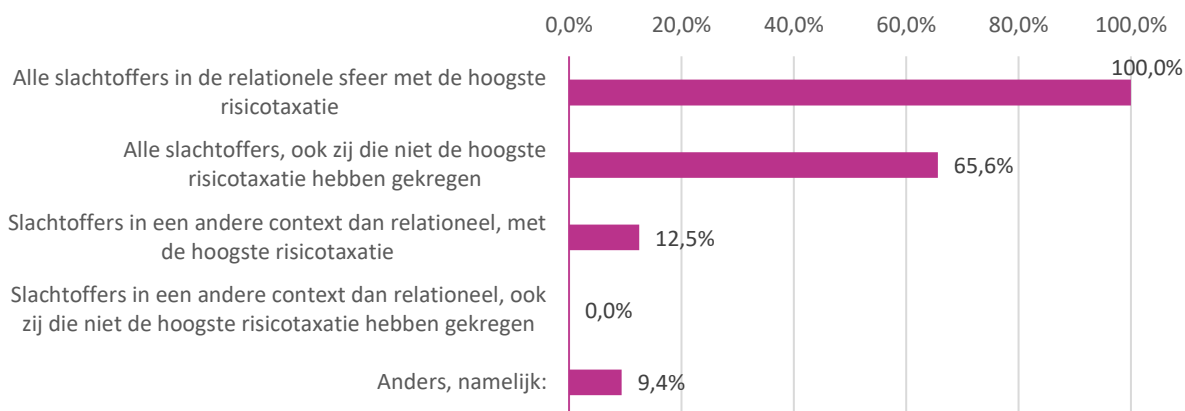
Figuur 3.5 Aanwezigheid van een samenwerkingsovereenkomst of protocol



3.2.2 Doelgroepen voor wie Aware kan worden ingezet

Zoals in volgende grafiek te zien is, is in alle centrumgemeenten die Aware financieren (N=32) de noodknop beschikbaar voor slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie. In bijna twee derde van de centrumgemeenten is Aware ook beschikbaar voor alle slachtoffers in de relationele sfeer, ook zij die niet de hoogste risicotaxatie hebben gekregen. Slachtoffers in een andere context dan de relationele sfeer komen in de meeste centrumgemeenten niet in aanmerking voor Aware. Bij 'anders, namelijk' benoemen centrumgemeenten o.a. dat Aware ingezet wordt op advies van betrokken partijen. In de werksessies werd dit nog toegelicht: in principe wordt Aware enkel ingezet voor geweld in afhankelijkheidsrelaties, maar soms kan het slachtoffers in een andere context ook veiligheid bieden. Dit kan zijn door een veiligheidsplan op te stellen en ondersteuning te bieden. Hierbij werd wel aangegeven dat dergelijke casussen meestal tot discussies leiden binnen de indicatiecommissie of Aware ingezet moet worden.

Figuur 3.6 Beschikbaarheid van Aware voor de verschillende doelgroepen

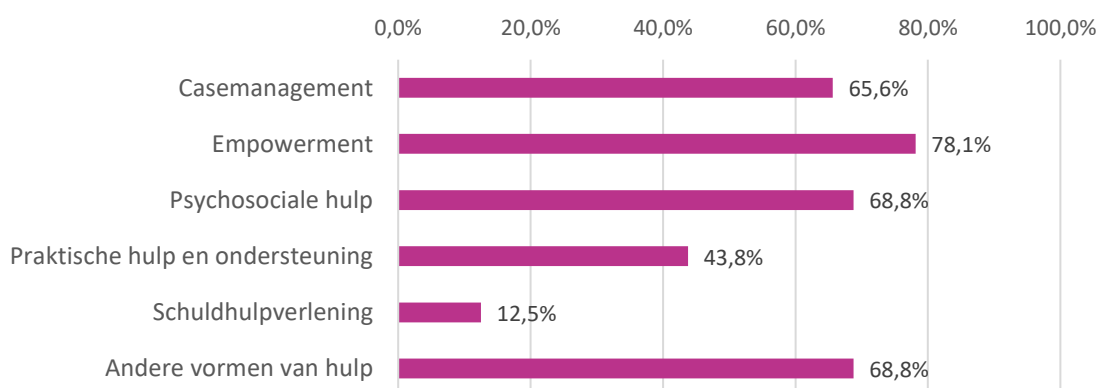


3.2.3 Hulpverlening slachtoffer

In de werksessies zeiden deelnemers dat bij de hulpverlening voor het slachtoffer de focus in eerste aanleg ligt op de acute onveiligheid en vervolgens op de structurele onveiligheid. Volgens de deelnemers lukt het in vrijwel alle gevallen om de acute onveiligheid weg te nemen. Voor het borgen van de structurele onveiligheid is vaak meer hulpverlening nodig, in deze gevallen wordt de casus uiteindelijk overgedragen aan bijvoorbeeld een wijkteam.⁵

In de onderstaande grafiek is weergegeven in hoeveel centrumgemeenten de verschillende vormen van hulpverlening beschikbaar zijn voor het slachtoffer. De meest voorkomende vormen van hulpverlening zijn casemanagement, empowerment, psychosociale hulp en andere vormen van hulp. Bij 'andere vormen van hulp' wordt als toelichting gegeven dat verschillende trajecten aangeboden kunnen worden en dat er sprake is van maatwerk. Daarnaast zeggen drie centrumgemeenten dat de hulpverlening op dit moment nog beperkt is. Ten slotte zijn antwoorden die meerdere keren genoemd worden het vergroten van de veiligheid, ondersteuning bij strafrechtelijke vervolging van de pleger en het inzetten van het (in)formele netwerk om stalking en bedreiging tegen te gaan. Bij deze vragen waren meerdere antwoorden mogelijk. De meeste centrumgemeenten stelden dat meerdere vormen van hulp beschikbaar zijn (78,1%).

Figuur 3.7 Vormen van hulpverlening voor het slachtoffer gekoppeld aan Aware



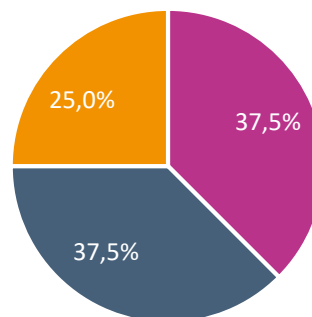
In de onderstaande figuur is te zien dat driekwart van de centrumgemeenten specifieke afspraken gemaakt heeft met betrokken hulpverleningsinstellingen, waarvan de helft met alle betrokken hulpverleningsinstellingen en de andere helft met een deel van de betrokken hulpverleningsinstellingen. De

⁵ Voor meer informatie, zie 'Visie gefaseerd samenwerken aan Veiligheid'. Link: https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/visie_gefaseerd_samenwerken_aan_veiligheid_januari2021.pdf

meeste centrumgemeenten die stelden dat er geen specifieke afspraken zijn gemaakt, geven als toelichting dat deze wel met andere partijen zoals VT of de politie zijn gemaakt, maar niet met hulpverleningsinstellingen.

Uit de werksessies kwam naar voren dat een succesfactor voor de snelle beschikbaarheid van hulp is dat er een (Wmo-)beschikking aan Aware is gekoppeld, zodat de hulpverlening onmiddellijk kan starten. De regeling omtrent de inzet van een Wmo-voorziening kan per regio/gemeente verschillen. In sommige regio's is er een ander beschikkingssysteem, waardoor direct kan worden doorgezet naar de hulpverlening van de vrouwenopvang. In andere centrumgemeenten kan een spoed-Wmo-beschikking worden aangevraagd om de (acht weken) doorlooptijd te omzeilen. Maar niet alle regio's hebben een spoedprocedure waardoor hulpverlening direct kan worden ingezet.

Figuur 3.8 Zijn er specifieke afspraken gemaakt met hulpverleningsinstellingen over de snelle beschikbaarheid van hulp en ondersteuning aan het slachtoffer?

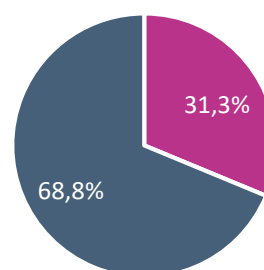


■ Ja, met alle betrokken instellingen ■ Ja, met een deel van de betrokken instellingen ■ Nee

3.2.4 Hulpverlening pleger

In het grootste deel van de centrumgemeenten wordt er geen hulpverlening voor de pleger ingezet. Bij een derde is dat wel het geval.

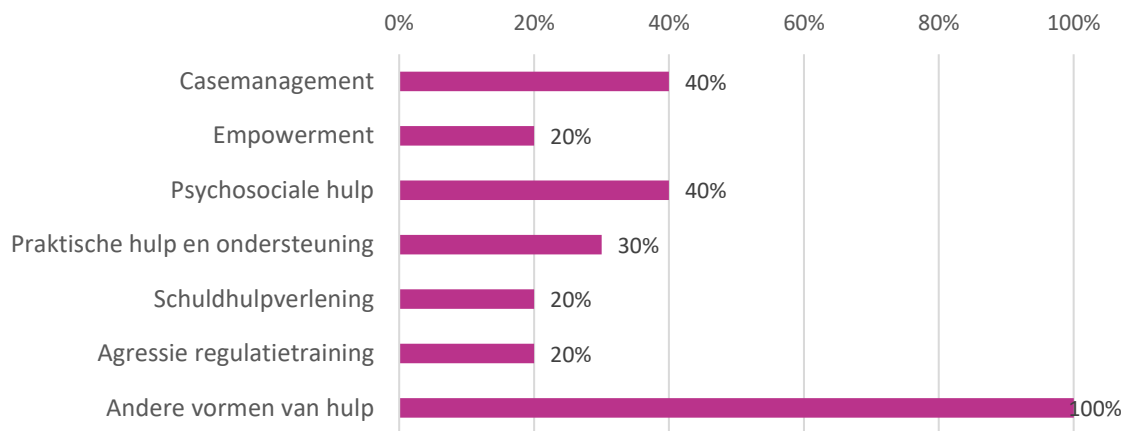
Figuur 3.9 Hulpverlening voor de pleger bij de inzet van Aware



■ Ja ■ Nee

In de volgende grafiek is weergegeven welke vormen van hulpverlening voor de pleger beschikbaar zijn, in centrumgemeenten waar hulpverlening aan de pleger wordt geboden. De meest voorkomende vormen van hulp zijn casemanagement en psychosociale hulp. Bij de optie 'anders, namelijk' werden verschillende toelichtingen gegeven. De helft geeft als toelichting dat er hulpverlening wordt aangeboden indien dit mogelijk is, in verband met de veiligheid of de wens van het slachtoffer. Daarnaast zegt 30 procent dat de vorm van hulpverlening voor de pleger casusafhankelijk is. Verder wordt het inzetten van reclassering en ervaringsdeskundigen een enkele keer als andere vorm van hulp genoemd.

Figuur 3.10 Vormen van hulpverlening voor de pleger

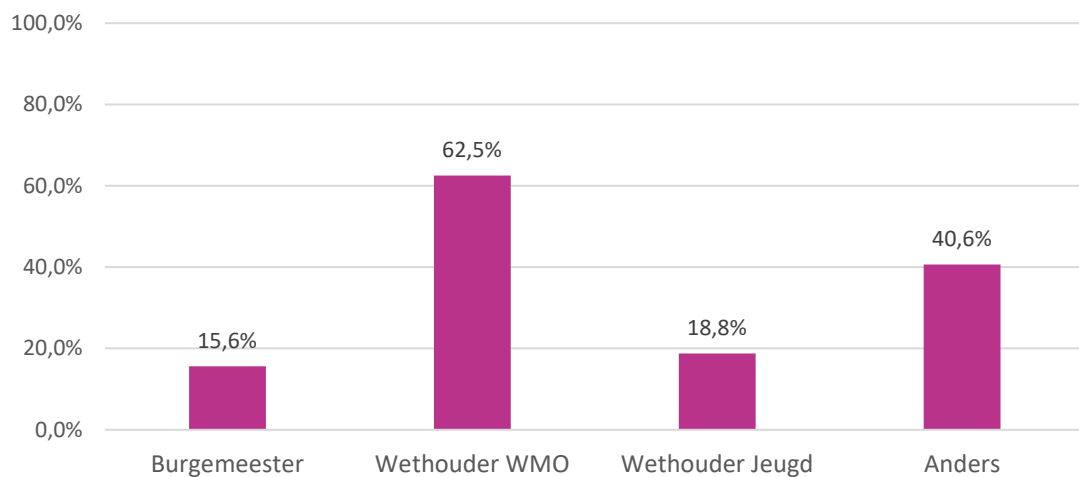


3.2.5 Waar is de inzet van Aware bestuurlijk belegd?

Zoals in de onderstaande grafiek te zien is, is in de meeste centrumgemeenten de inzet van Aware bestuurlijk belegd bij de wethouder Wmo. Bij 'anders, namelijk' worden uiteenlopende antwoorden gegeven, zoals het Veiligheidshuis, wethouders Zorg & Welzijn of de regionale stuurgroep welzijn.

Bij deze vraag was het mogelijk meerdere antwoorden te kiezen. De meeste centrumgemeenten geven slechts één antwoord op deze vraag (71,9%), in de overige gevallen is er sprake van verschillende combinaties van antwoorden.

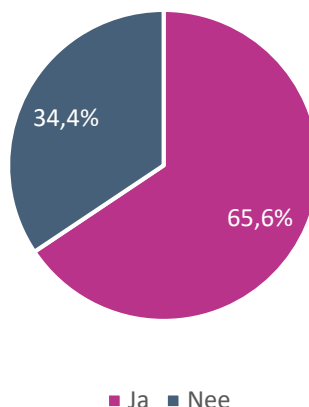
Figuur 3.11 Waar is de inzet van Aware bestuurlijk belegd?



3.3 Andere, vergelijkbare interventies

Van de centrumgemeenten die Aware wel financieren, gebruikt ongeveer tweederde ook andere, niet strafrechtelijke interventies.

Figuur 3.12 Beschikbaarheid van andere, niet-strafrechtelijke interventies



In een derde van de centrumgemeenten kan dit een Afspraak op Locatie (AOL) zijn. Een AOL wordt in het politiesysteem ingevoerd, zodat de meldkamer weet wat er speelt en alert kan reageren in het geval van een melding op deze locatie. Daarnaast geeft een derde aan dat er een STOP-gesprek met de plegger gevoerd kan worden. Tijdens de werksessies werd benoemd dat een STOP-gesprek een effectief middel is om stalking en bedreiging te stoppen, mits het wordt uitgevoerd in de beginfase van stalking. Als de stalking of bedreiging al geruime tijd gaande zijn, is een STOP-gesprek minder effectief.

Andere interventies die uit de enquête naar voren kwamen zijn het inzetten van ambulante hulp of opvang. In een paar gevallen wordt er een veiligheidsplan opgesteld of wordt de casus besproken in het Zorg & Veiligheidshuis. Ten slotte zijn er in drie centrumgemeenten andere devices beschikbaar, zoals Safelet- of Invi-armbanden of een noodknop op de smartphone.

Als toelichting waarom er is gekozen voor meerdere interventies, zegt een derde dat deze interventies aanvullend zijn op Aware. Daarnaast wordt benoemd dat Aware een zwaar middel is en dat het niet altijd passend is. In sommige gevallen wordt op basis van de risicoanalyse besloten een ander of aanvullend middel in te zetten, zoals opvang.

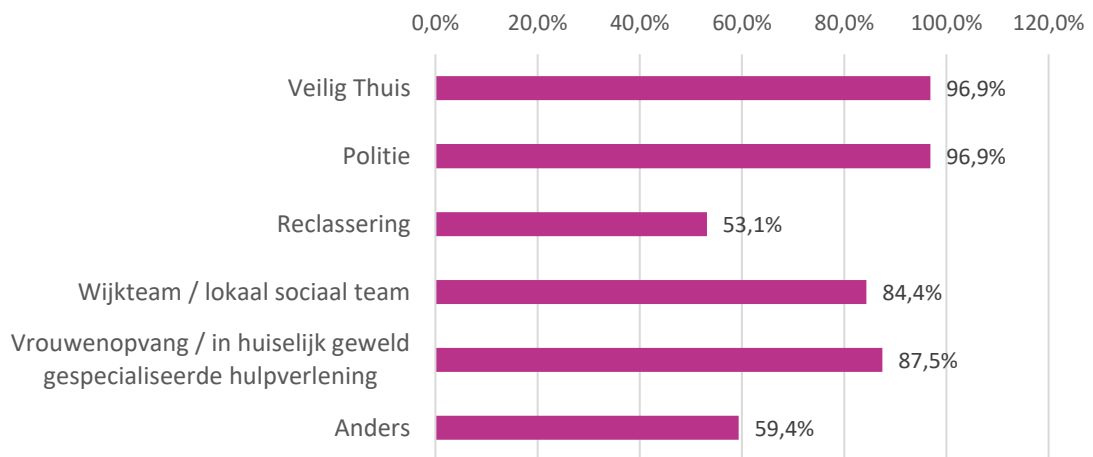
3.4 Het uitvoeringsproces

3.4.1 Casussen aandragen

In de onderstaande grafiek is weergegeven welke partijen in de verschillende centrumgemeenten casussen aan kunnen dragen. In slechts één centrumgemeente kunnen Veilig Thuis en de politie geen casussen aandragen, deze gemeente stelt dat dit door de vrouwenopvang/in huiselijk geweld gespecialiseerde hulpverlening wordt gedaan.

Daarnaast kunnen in het grootste deel van de centrumgemeenten het wijkteam/lokaal sociaalteam en de vrouwenopvang/in huiselijk geweld gespecialiseerde hulpverlening aandragen. Ook de reclassering en andere partijen worden door meer dan de helft van de centrumgemeenten genoemd. Andere partijen zijn onder andere professionals, gecertificeerde instellingen of slachtoffers. Bij deze vraag was het mogelijk meerdere antwoorden te geven, dus is ook gekeken naar de verschillende combinaties van antwoorden. In de meeste centrumgemeenten kunnen vier of meer partijen casussen aandragen (84,5%). De meest voorkomende combinatie is dat alle onderstaande partijen casussen aan kunnen dragen (33,3%).

Figuur 3.13 Wie kan casussen aandragen voor Aware?

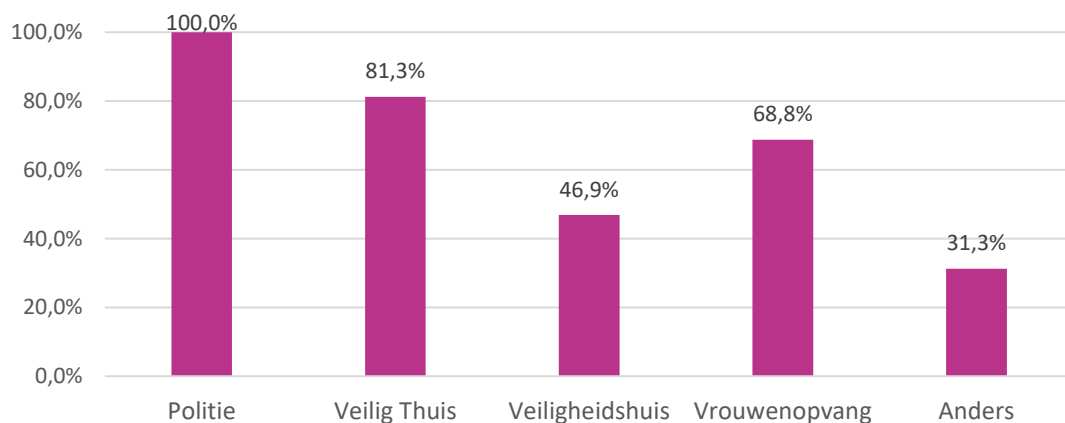


3.4.2 Risicotaxatie

In de onderstaande grafiek is weergegeven welke partijen betrokken zijn bij de risicotaxatie in de centrumgemeenten. In alle centrumgemeenten is de politie betrokken bij de risicotaxatie. Veilig Thuis en de vrouwenopvang zijn in de meeste centrumgemeenten ook betrokken. Bij ‘anders, namelijk’ worden onder andere betrokken hulpverleners en de reclassering genoemd.

Bij deze vraag konden meerdere antwoorden gegeven worden. In alle centrumgemeenten zijn meerdere partijen betrokken bij de risicotaxatie. In een derde van de gevallen zijn alle onderstaande partijen betrokken.

Figuur 3.14 Betrokken partijen bij de risico-taxatie



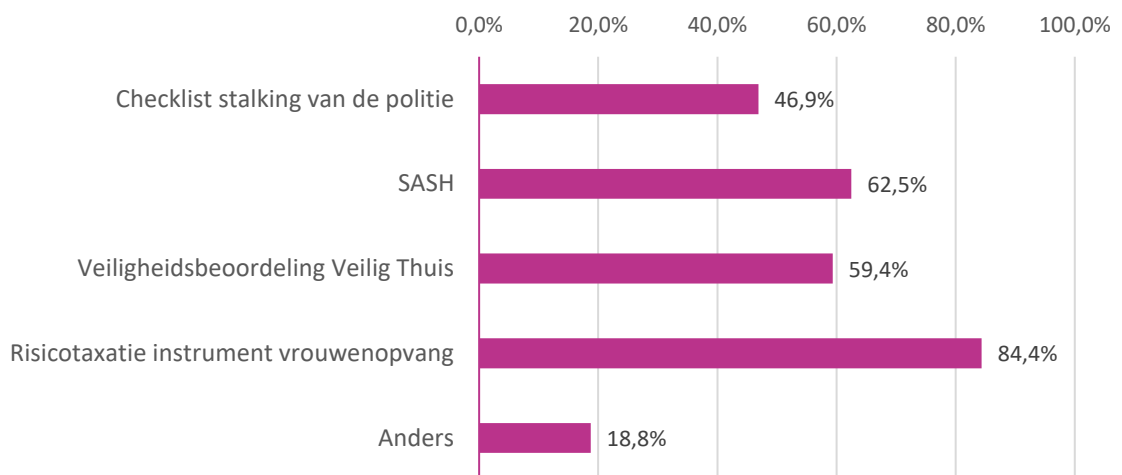
In de onderstaande figuur is weergegeven welke instrumenten gebruikt worden voor de risicotaxatie. Het meest gebruikte instrument is het risicotaxatie-instrument van de vrouwenopvang.⁶ Daarnaast gebruikt meer dan de helft de SASH en de veiligheidsbeoordeling van Veilig Thuis. In een derde van de gevallen wordt er gebruikgemaakt van een ander instrument, zoals de GRS (geïntegreerde risicoscreening) en de intake en risicotaxatie van Partners in Welzijn.

Bij deze vraag konden meerdere instrumenten gekozen worden, dus is ook gekeken naar combinaties van antwoorden. In driekwart van de gevallen kunnen meerdere instrumenten gebruikt worden voor de risicotaxatie. Een kwart van de centrumgemeenten stelt dat alle benoemde instrumenten gebruikt worden. Tijdens de werksessies gaven deelnemers hierbij als toelichting dat deze instrumenten elkaar aanvullen. Zo zijn er screeningsinstrumenten, zoals SASH en de veiligheidsbeoordeling van Veilig Thuis,

⁶ Voor meer informatie, zie: <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/het-screenen-van-risicos-in-vrouwenopvang-en-steunpunten-huiselijk-geweld/>

waarbij wordt gekeken of er sprake is van onveiligheid. De SASH geeft aan of er sprake is van risicofactoren die duiden op (mogelijk) geweld. De veiligheidsbeoordeling van Veilig Thuis kan daarnaast een inschatting geven of er sprake is van acute of structurele onveiligheid, oftewel of het risico bestaat dat er in deze situatie op de korte termijn een onveilige situatie zal ontstaan. Naast screeningsinstrumenten kan ook gebruik worden gemaakt van taxatie-instrumenten, waarbij op gedegen wijze wordt gekeken op welke gebieden hulp ingezet moet worden. Het Stalking Risk Profile is een taxatie-instrument dat dieper ingaat op de verschillende domeinen van stalking.

Figuur 3.15 Instrumenten voor de risico-taxatie

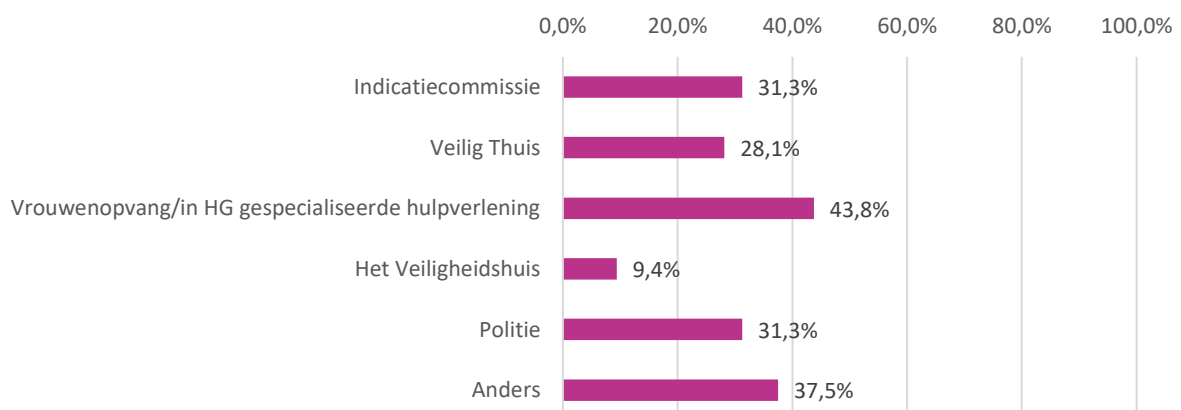


3.4.3 Wie bepaalt of een casus in aanmerking komt voor Aware?

In de onderstaande grafiek is weergegeven welke partijen bepalen of een casus in aanmerking komt voor Aware. Zoals in de grafiek te zien is, is de vrouwenopvang/in huiselijk geweld gespecialiseerde hulpverlening in 43,8 procent van de centrumgemeenten betrokken bij het bepalen of een casus in aanmerking komt voor Aware. Bij 'anders' worden de gemeente en een paar organisaties die zich richten op huiselijk geweld genoemd.

Ongeveer twee derde van de centrumgemeenten (65,6%) zegt dat meerdere partijen bepalen of een casus in aanmerking komt voor Aware, zoals een speciaal daarvoor bestemde indicatiecommissie (31,3%). Wat betreft de partijen waaruit de indicatiecommissie bestaat, is de politie in 90 procent van de gevallen onderdeel van de commissie. Daarnaast is in de meeste gevallen (70%) Veilig Thuis ook onderdeel van de indicatiecommissie. De vrouwenopvang of andere opvanginstellingen en de gemeente worden ook meerdere keren genoemd.

Figuur 3.16 Wie bepaalt of een casus in aanmerking komt voor Aware?



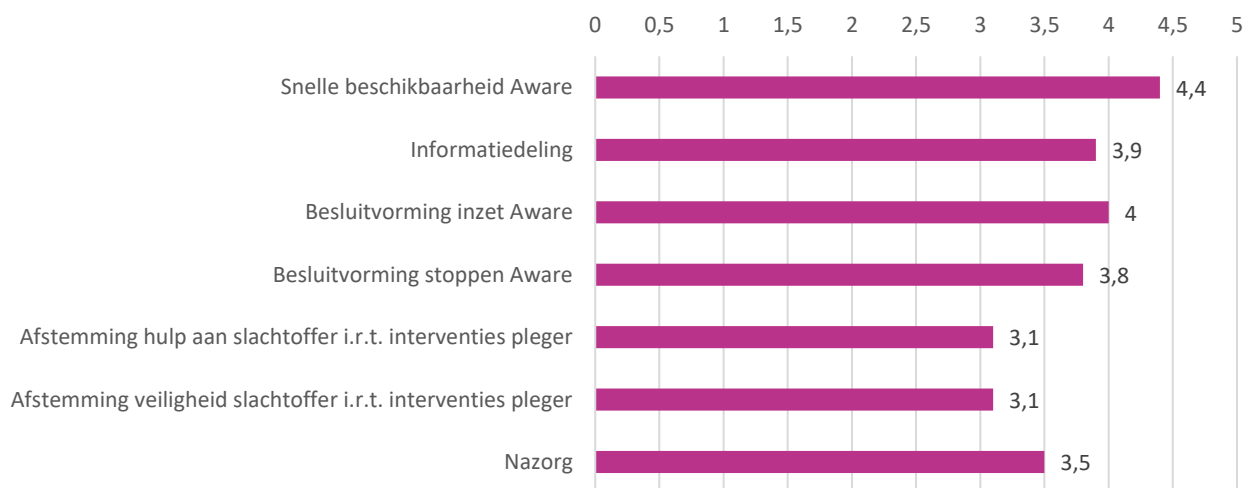
3.4.4 Termijn voor de besluitvorming

Tijdens de werksessies zeiden de deelnemers verschillende termijnen te hanteren voor de besluitvorming. In sommige regio's is deze termijn 48 uur, in andere regio's hebben betrokken partijen 72 uur om te besluiten of Aware al dan niet wordt ingezet. Daarnaast is het in sommige regio's mogelijk om een spoedaanvraag in te dienen om snelle besluitvorming te bevorderen.

3.4.5 Tevredenheid over samenwerking

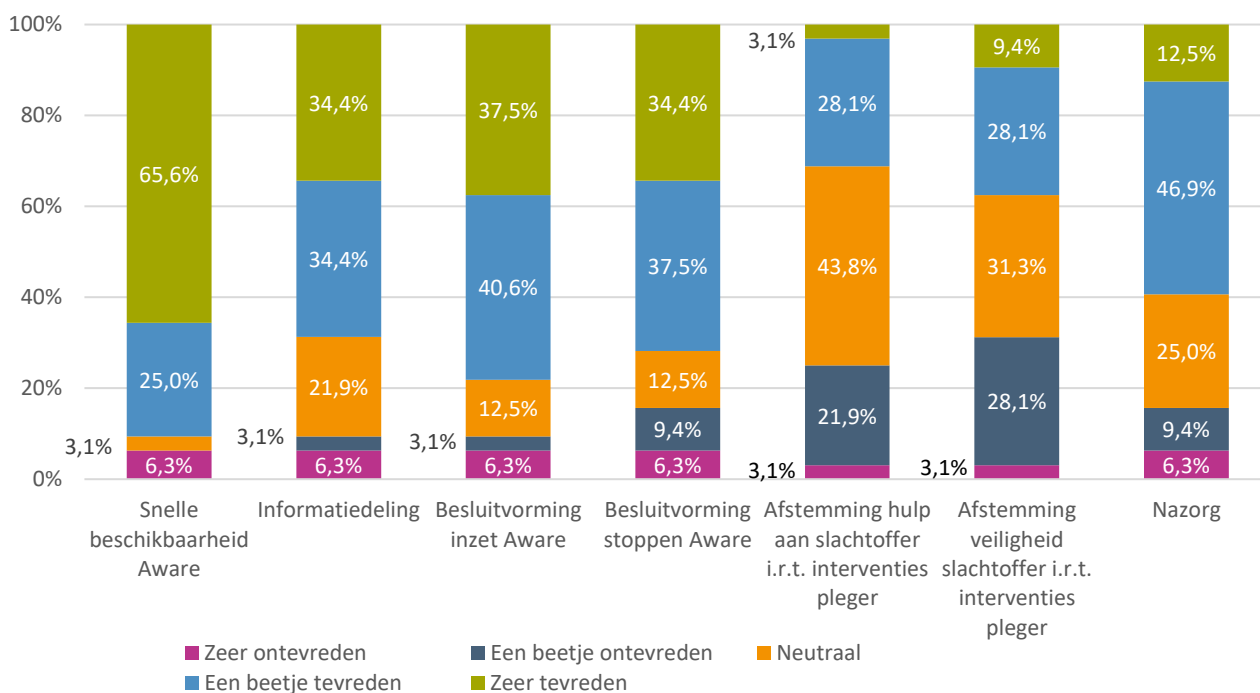
In de grafiek hieronder zijn de gemiddelde cijfers voor de verschillende aspecten van samenwerking weergegeven, op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 5 (zeer tevreden). De centrumgemeenten zijn het meest tevreden over de snelle beschikbaarheid van Aware. Ze zijn het minst tevreden over de afstemming van hulp en veiligheid aan het slachtoffer in relatie tot interventies gericht op de pleger.

Figuur 3.17 Gemiddelde cijfers over tevredenheid over samenwerking



In de volgende grafiek is de verdeling van de verschillende cijfers weergegeven, om de gemiddelde cijfers nader te duiden. Uit deze grafiek is af te lezen dat de meeste centrumgemeenten tevreden zijn over de snelle beschikbaarheid van Aware. Ook over de besluitvorming rondom de inzet van Aware zijn relatief veel centrumgemeenten tevreden. Met name wat betreft de afstemming van hulp aan het slachtoffer en de veiligheid van het slachtoffer in relatie tot interventies voor de pleger, is het grootste deel van de centrumgemeenten neutraal of ontevreden.

Figuur 3.18 Verdeling van gegeven cijfers over tevredenheid

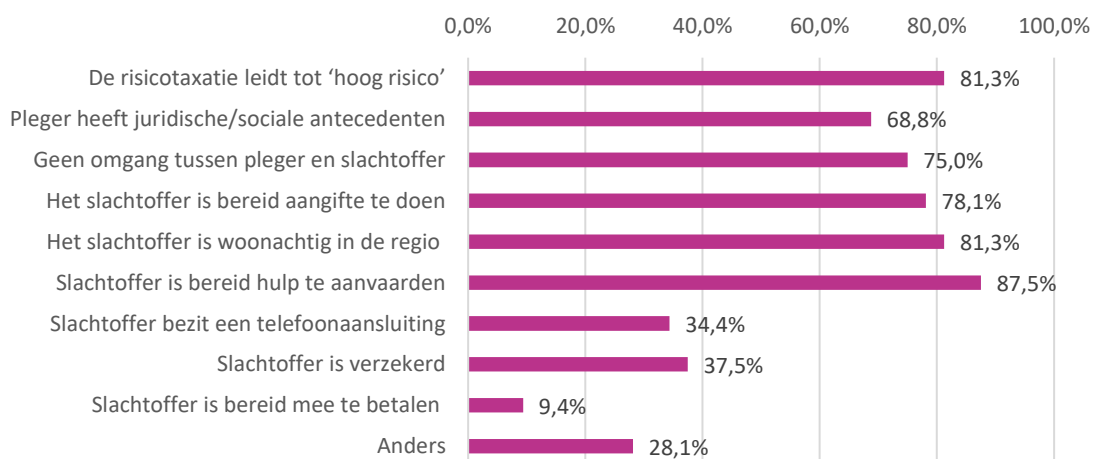


3.4.6 Uitvoering

In de onderstaande grafiek is weergegeven hoeveel centrumgemeenten de verschillende criteria voor de toekenning van Aware hanteren. Een aantal criteria wordt in het grootste deel van de centrumgemeenten meegenomen voor de toekenning, zoals een hoog risico of dat het slachtoffer geen omgang meer heeft met de pleger indien deze de ex-partner is. Criteria die bij 'anders, namelijk' genoemd worden zijn een leeftijd van 18 jaar of ouder, dat de situatie niet levensgevaarlijk dreigend moet zijn en de ernst/beleving van het geweld.

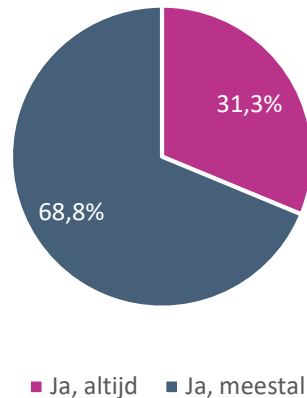
Bij deze vraag konden meerdere antwoorden gegeven worden. In de meeste centrumgemeenten (90,6%) worden meerdere criteria gehanteerd voor de toekenning van Aware. Wat betreft de vaakst voorkomende combinaties is het meest gegeven antwoord dat alle onderstaande criteria gehanteerd worden, behalve 'slachtoffer is bereid mee te betalen' (21,9%). Verder worden verschillende combinaties van de onderstaande criteria een paar keer of een enkele keer genoemd.

Figuur 3.19 Criteria voor toekenning Aware



Alle centrumgemeenten zeggen dat er hulp beschikbaar is voor een slachtoffer als een verzoek van de betrokken professional voor Aware wordt afgewezen. In de onderstaande grafiek is te zien dat een derde stelt dat dit altijd gebeurt. De centrumgemeenten die zeggen dat andere hulp meestal wordt aangeboden, geven als toelichting dat dit afhankelijk is van de wensen van het slachtoffer.

Figuur 3.20 Andere hulp indien verzoek Aware wordt afgewezen

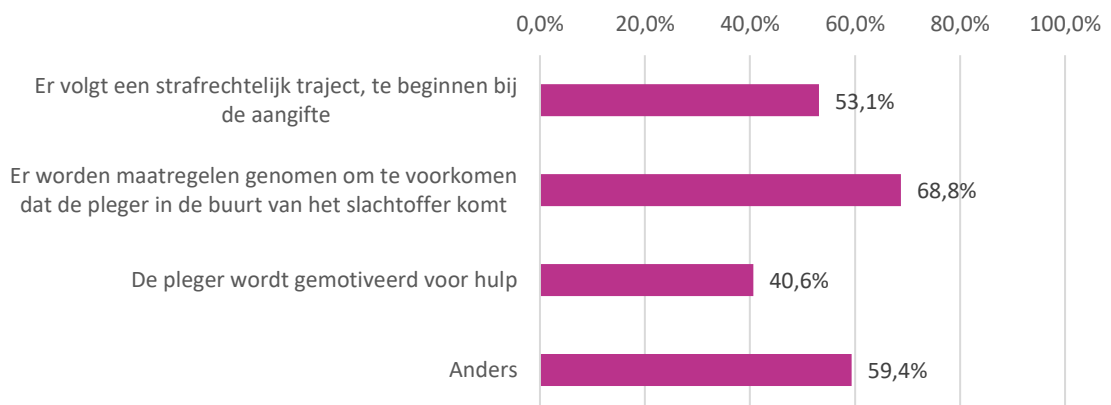


In de onderstaande grafiek is weergegeven in hoeverre er aandacht is voor de (vermoedelijke) pleger in de samenwerking rondom de inzet van Aware. In de grafiek is te zien dat er in ongeveer twee derde van de centrumgemeenten maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de pleger in de buurt van het slachtoffer komt. Een gedragsaanwijzing (locatie- en/of contactverbod) kan vanuit het bestuursrecht worden opgelegd in combinatie met een huisverbod. Een dergelijke gedragsaanwijzing kan door de Officier van Justitie worden opgelegd indien er sprake is van een opsporingsonderzoek, of door de rechter bij uitspraak.

In meer dan de helft van de centrumgemeenten wordt ingezet op een strafrechtelijk traject. Minder vaak wordt ingezet op het motiveren van de pleger voor hulp.

Bij deze vraag konden meerdere antwoorden gekozen worden. 71,9 procent van de centrumgemeenten zegt dat minstens één van onderstaande activiteiten wordt ondernomen. In de meeste gevallen worden meerdere van onderstaande activiteiten genomen, in 21,9 procent van de centrumgemeenten alle drie. Van de centrumgemeenten zei 28,1 procent dat geen van onderstaande activiteiten worden ondernomen. Deze gemeenten kozen alleen 'anders, namelijk', en gaven als toelichting dat dit casusafhankelijk is, of dat er nog weinig aandacht is voor de vermoedelijke pleger.

Figuur 3.211 Aandacht voor de (vermoedelijke) pleger in de samenwerking rondom de inzet van Aware



Tijdens de werksessies vonden vrijwel alle deelnemers dat het essentieel is om de pleger te betrekken bij het traject. Een effectief middel om stalking te stoppen in de beginfase is het uitvoeren van een STOP-gesprek met de pleger, waarin diens situatie besproken wordt. De effectiviteit van een STOP-gesprek is echter afhankelijk van het moment waarop het gesprek wordt uitgevoerd. Wanneer de stalking en bedreiging zich nog in de beginfase bevinden en nog niet geëscaleerd zijn, is een STOP-gesprek in ongeveer 70 procent van de zaken voldoende om de stalking te stoppen en is het niet nodig om over te gaan op de inzet van Aware. In veel gevallen is de stalking echter al geruime tijd gaande, waarbij zich gemiddeld meer dan 30 incidenten hebben voorgedaan, voordat het slachtoffer contact opneemt met de hulpverlener. Vaak is er dan ook sprake van escalatie, bijvoorbeeld het oneigenlijk binnentreden van een woning. In deze gevallen is een STOP-gesprek veel minder effectief en kan het zelfs risicoverhogend werken.

Tijdens de werksessies werd gezegd dat een knelpunt bij het betrekken van pleger is dat de pleger vaak niet geholpen wil worden en geen hulpvraag heeft. Bovendien komt het voor dat het slachtoffer niet wil dat er contact gelegd wordt met de pleger. Hierin lijkt ook sprake te zijn van een spanning tussen beide uitgangspunten: volgens de methodiek van Aware mag het slachtoffer geen contact opnemen met de pleger, maar voor het borgen van de structurele veiligheid en het kunnen afronden van een Aware-traject wordt het betrekken van de pleger als een belangrijke voorwaarde ervaren. Als de pleger niet betrokken wordt, vergroot dit ook de kans op recidive, met name dat de pleger in een volgende relatie weer stalkingsgedrag laat zien. Deelnemers van de werksessies vonden dat deze spanning de hulpverlening bemoeilijkt en dat het daarom belangrijk is dat de hulpverlening voor pleger en slachtoffer gescheiden blijft.

Regio's proberen steeds meer in te zetten op het betrekken van de pleger, bijvoorbeeld door hulpverleners te trainen in de gespreksvoering met stalkers of het afnemen van de Stalking Risk Profile, en door gesprekken te voeren met ervaringsdeskundigen. Ook vanuit de Ontwikkelagenda Veiligheid voorop, onderdeel van het programma Geweld hoort nergens thuis, wordt aandacht besteed aan het betrekken van de pleger bij het hulpverleningstraject, in het kader van het verbeteren van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling met betrekking tot de samenloop zorg-straft.

Voor het motiveren van de pleger die geen hulpvraag heeft kan de zorgmijdersaanpak ingezet worden. Bij dergelijke gespreksvoering met de pleger is het volgens één deelnemer belangrijk om niet in termen als 'pleger' en 'slachtoffer' te denken, omdat dit belemmerend werkt. Een pleger ziet zichzelf namelijk vaak niet zo. Om de pleger te motiveren voor hulp werkt het bevorderend wanneer een hulpverlener vanuit meerdere invalshoeken naar de situatie kijkt.

Eén deelnemer van de werksessies vond ook dat er te weinig aanbod qua hulpverlening is voor de pleger. Het komt voor dat een pleger wel behoefte heeft aan hulp, maar hiervoor pas in aanmerking komt zodra een incident heeft plaatsgevonden.

3.4.7 Nazorg

In de werksessies is besproken hoe de verschillende regio's de nazorg vormgeven. Deelnemers zeiden dat de hulpverlening die gekoppeld is aan de inzet van Aware vaak doorloopt. De casus wordt dan overgedragen aan het lokale wijkteam en er wordt een regulier (ambulant) hulpverleningstraject ingezet. Hierbij wordt wel benoemd dat de overdracht naar het lokale wijkteam soms als lastig wordt ervaren omdat het per regio verschilt hoe het lokale wijkteam is georganiseerd en wat het team dus kan betekenen voor het slachtoffer. In de discussie over de nazorg werd tevens door de deelnemers benadrukt dat het betrekken van de pleger essentieel is om de structurele veiligheid te borgen.

3.5 Inzet en beschikbaarheid

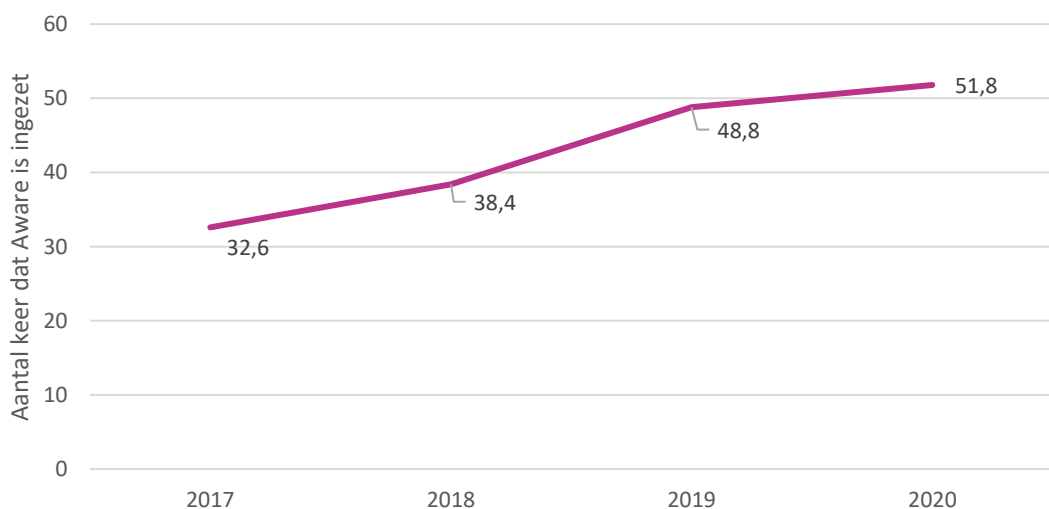
3.5.1 Inzet van Aware

90 procent van de centrumgemeenten kon (gedeeltelijk) cijfers aanleveren over het aantal keren dat Aware is ingezet in 2017 tot en met 2020. Het aantal keer dat Aware wordt ingezet wordt uiteraard deels bepaald door de omvang van het werkgebied. Daarom hebben wij ervoor gekozen om het aantal

inwoners binnen de centrumgemeenten⁷ mee te nemen bij het berekenen van het gemiddeld aantal keer dat Aware is ingezet in de periode van 2017 tot en met 2020. Dit hebben wij gedaan door een gewogen gemiddelde te berekenen: hoe meer inwoners een centrumgemeente telt, hoe zwaarder deze centrumgemeente meeweegt.

In de onderstaande grafiek zijn deze gewogen gemiddeldes weergegeven. Er lijkt sprake te zijn van een toename in de inzet van Aware. Deze cijfers lopen echter sterk uiteen voor de verschillende centrumgemeenten. Bijvoorbeeld, in 2018 is de laagste inzet één keer en de hoogste inzet 125 keer.

Figuur 3.22 Gemiddeld aantal keer dat Aware is ingezet in de periode van 2017 t/m 2020



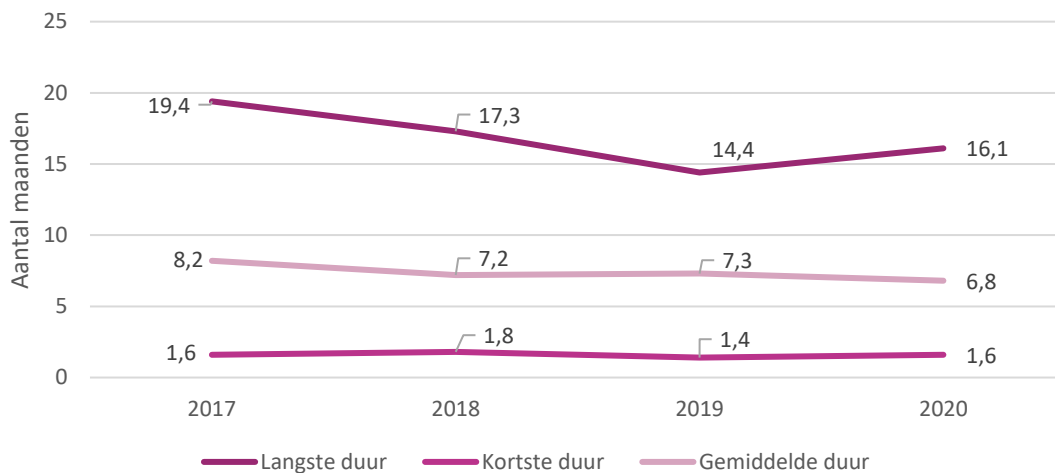
De verdeling tussen inzet voor de doelgroep slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer (al dan niet met de hoogste risicotaxatie) en voor andere doelgroepen is in bijna alle centrumgemeenten niet bekend.

3.5.2 Langste, kortste en gemiddelde duur

Twee derde van de centrumgemeenten kan invullen wat in de periode 2017 tot en met 2020 de langste, de kortste en de gemiddelde duur van een Awaretraject was, gerekend in maanden, vanaf de installatie van het kastje tot de afsluiting van de begeleiding. Gegeven antwoorden verschillen echter sterk, bijvoorbeeld in 2017 is de gemiddelde duur 3,5 tot 23,5 maanden. In de onderstaande figuur is te zien dat de kortste en gemiddelde duur stabiel lijken te zijn. De langste duur lijkt iets af te nemen in 2019 en weer iets toe te nemen in 2020.

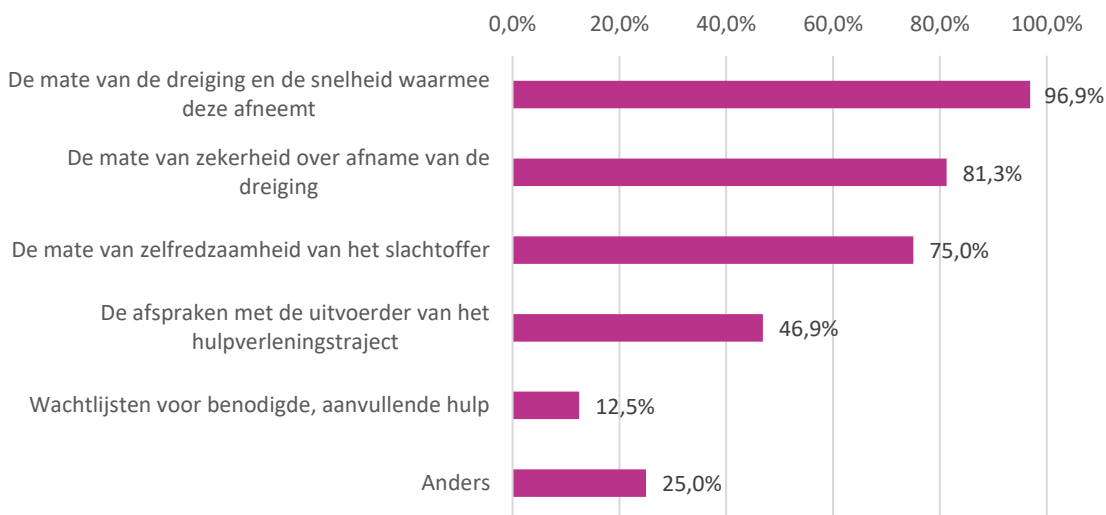
⁷ Regioatlas (z.d.). Centrumgemeenten vrouwenopvang/geweld in huiselijke kring. Geraadpleegd van https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/centrumgemeenten_vrouwenopvang_geweld_in_huiselijke_kring.

Figuur 3.223 Langste, kortste en gemiddelde duur, gemiddeld berekend over de periode 2017 t/m 2020



Wat betreft factoren die de duur van het traject bepalen, wordt de mate van de dreiging en de snelheid waarin deze afneemt het vaakst genoemd. Daarnaast wordt de mate van zekerheid over afname van de dreiging en de mate van zelfredzaamheid van het slachtoffer vaak meegenomen. Andere factoren die genoemd worden zijn wachttijden bij rechtszaken, en het handelen van het slachtoffer tijdens aansluiting. Bij deze vraag konden meerdere antwoorden gegeven worden, dus is ook gekeken naar de verschillende combinaties van antwoorden. Bijna alle centrumgemeenten zeggen dat meerdere factoren de duur van het traject bepalen. Het meest gegeven antwoord (21,9%) is dat de mate van (afname van) dreiging, mate van zekerheid over afname dreiging en de mate van zelfredzaamheid bij het slachtoffer de duur bepalen.

Figuur 3.23 Welke factoren bepalen de duur van het traject?



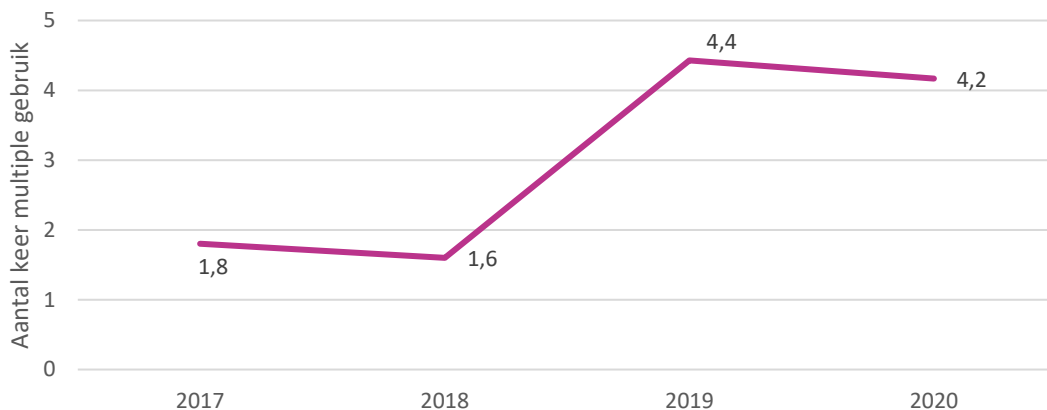
3.5.3 Aanvragen die niet gehonoreerd zijn

Bij vrijwel alle centrumgemeenten is onbekend hoeveel aanvragen niet gehonoreerd waren in de periode van 2017 t/m 2020. Het is bij geen van de centrumgemeenten bekend hoeveel afgewezen aanvragen later wel gehonoreerd werden, of bij hoeveel gevallen een slachtoffer na afwijzing serieus bedreigd werd in haar veiligheid.

3.5.4 Multiple gebruik

Een vijfde van de centrumgemeenten kan aangeven hoe vaak het is gebeurd dat een cliënt meerdere keren gebruik heeft gemaakt van Aware. In de onderstaande grafiek is te zien dat lijkt te zijn toegenomen sinds 2019.

Figuur 3.24 Gemiddeld aantal keer dat Aware meerdere keren is gebruikt in de periode 2017 t/m 2020



3.6 Verbeterpunten rondom de inzet van Aware

Relatief veel centrumgemeenten vinden dat samenwerking tussen betrokken partijen beter kan. Tijdens de werksessies kwam naar voren dat voor de ideale samenwerking een combinatie nodig is van de driehoek (Veilig Thuis, vrouwenopvang en de politie) en de mogelijkheid om een casus te kunnen inbrengen bij casusoverleggen van het Zorg & Veiligheidshuis. Tijdens deze overleggen wordt onder andere besproken welke hulp wordt ingezet en wie de regie hierin neemt. Het voordeel hiervan is dat op deze manier de communicatie tussen partijen goed verloopt en verschillende invalshoeken gebruikt kunnen worden bij de besluitvorming. Dit laatste is belangrijk omdat iedere partij unieke, belangrijke informatie heeft. Deelnemers aan de werksessies zeiden dat de reclassering hierbij ook een belangrijke partij is. In één regio loopt ook een pilot met het betrekken van het wijkteam. Daarnaast is het een succesfactor voor de samenwerking wanneer er korte lijnen bestaan tussen alle partijen. Ook moet er voldoende snelheid, flexibiliteit bestaan en capaciteit en tijd beschikbaar zijn bij de ketenpartners. Ten slotte is het voor de samenwerking bevorderend wanneer alle ketenpartners een vaste contactpersoon voor Aware hebben aangewezen.

In de enquête werd met name genoemd dat de samenwerking met de hulpverlening voor de pleger en de reclassering verbetering behoeft. De samenwerking met deze partijen is essentieel aangezien zij informatie hebben over de pleger en de vrouwenopvang zelf de dossiers niet kan inzien.

Een ander verbeterpunt met betrekking tot de onderlinge samenwerking is de informatie-uitwisseling. Tijdens de werksessies vonden deelnemers dat bij situaties waarbij de veiligheid in het geding is, gegevensdeling geen probleem moet zijn. Het beschikken over de juiste informatie is namelijk essentieel voor het begeleiden van het slachtoffer of het opstellen van een veiligheidsplan. De partijen merken echter op dat er sinds de AVG-wetgeving van kracht is veel misverstanden zijn ontstaan over informatie-delung en wat wel en niet mag, wat belemmerend werkt voor de samenwerking. Tussen VT en de politie kan informatie over een casus worden gedeeld, daar is een wettelijke grondslag voor. Als er informatie gedeeld moet worden met andere partijen dan is er een convenant nodig om dit te bewerkstelligen. Aan de andere kant kan een convenant niet de wetgeving rondom privacy ondervangen. Om deze reden zei één deelnemer behoefte te hebben aan (landelijk) protocol rondom gegevensdeling.

Verbeterpunten met betrekking tot de hulpverlening zijn dat er meer aandacht moet zijn voor kinderen en dat de hulpverlening breder en passender bij het slachtoffer kan zijn. Ook noemen twee centrumgemeenten dat er meer aandacht moet zijn voor de pleger bij de hulpverlening.

Een paar centrumgemeenten vinden dat er meer duidelijkheid moet komen of Aware kan worden ingezet voor slachtoffers zonder de hoogste risicotaxatie, om te voorkomen dat de problematiek verergert.

Ten slotte noemen twee centrumgemeenten dat er meer ingezet kan worden op monitoring en registratie. Deelnemers bij de werksessies stelden dat de monitoring uitgevoerd kan worden Veilig Thuis wanneer zij een interventie hebben gepleegd. Casussen kunnen vervolgens worden besproken in specifieke overleggen wanneer dat nodig is. Het verschilt echter wel per regio wanneer een casus wordt ingebracht bij een overleg: in sommige regio's worden alleen zware casussen besproken, in andere regio's worden alle casussen besproken en wordt vervolgens besloten of ze moeten blijven terugkomen in dit overleg. Wat betreft de registratie wordt vaak wel veel vastgelegd tijdens het traject, aangezien alle betrokken partners op de hoogte moeten zijn van de ontwikkelingen. In één regio is er een cliëntsysteem bij de gemeente waar alle partners bij kunnen.

Als voorwaarden waaronder deze verbeterpunten gerealiseerd kunnen worden, worden samenwerking en het opstellen van samenwerkingsafspraken nogmaals genoemd. Hierbij wordt het belang van overleg en de evaluatie van de inzet van Aware meerdere keren genoemd. In de werksessies werd aangegeven dat regio's af en toe proberen te reflecteren op de eigen werkwijze, maar dat dit vaker en intensiever kan gebeuren. Verder wordt als voorwaarde genoemd dat de interventiebeschrijving geactualiseerd moet worden en de deskundigheid van hulpverleners rondom de aanpak van stalking moet worden vergroot. Bij de vraag welke partijen primair aan zet zijn bij het realiseren van de bovenstaande verbeterpunten wordt de politie het vaakst genoemd, gevolgd door de gemeente, Veilig Thuis, vrouwenopvang en zorginstellingen.

Bij de werksessies vonden deelnemers het wenselijk om uniformiteit tussen regio's te bevorderen, bijvoorbeeld door middel van (landelijke) werkafspraken. In twee provincies zijn al werkafspraken gemaakt. Aan de andere kant is uniformiteit niet op alle vlakken mogelijk. Wijkteams en zorg zijn bijvoorbeeld anders ingericht in verschillende regio's. Wanneer een slachtoffer naar een andere regio verhuist, kan dit verschil in werkwijze een knelpunt vormen voor de ondersteuning na het stopzetten van Aware. Het is belangrijk om te zoeken naar een balans tussen voldoende ruimte en uniformiteit: iedere gemeente moet de eigen regie houden en er moet ruimte zijn voor maatwerk, maar een basiskader kan bevorderend werken voor het proces rondom Aware.

In figuur 26 zijn de meest genoemde verbeterpunten weergegeven.

Figuur 3.25 Meest genoemde verbeterpunten rondom de inzet van Aware

Verbeterpunt
Samenwerking tussen betrokken partijen verbeteren
Verbetering van de hulpverlening
Vastleggen van afspraken in convenant
Duidelijkheid rondom het inzetten van Aware voor slachtoffers zonder hoogste risicotaxatie
Meer inzetten op monitoring en registratie

3.7 Centrumgemeenten die Aware niet financieren

Drie van de 35 centrumgemeenten (8,6%) financieren Aware niet. Deze gemeenten hebben wij enkele aanvullende vragen gesteld over de aanpak van stalking en bedreiging in het werkgebied van de centrumgemeente.

Eén centrumgemeente zegt dat Aware wel wordt ingezet, maar dat dit niet gefinancierd wordt door de centrumgemeente. In deze centrumgemeente wordt de politie gefinancierd door het OM om gebruik te maken van Aware.

3.7.1 Stelsel Bewaken en Beveiligen

De twee andere centrumgemeenten die Aware niet financieren gebruiken een ander middel, namelijk de noodknoppen via het Stelsel Bewaken en Beveiligen. Deze strafrechtelijke interventie wordt gefinancierd door de politie. Als toelichting waarom hiervoor is gekozen zeggen beide centrumgemeenten dat de melding direct binnenkomt bij de meldkamer van de politie, zonder tussenkomst van de particuliere alarmcentrale. Ook zeggen beide gemeenten dat ervoor gekozen is om slechts één noodknop in te zetten, om zo wildgroei te voorkomen.

In één centrumgemeente is deze interventie beschikbaar voor alle slachtoffers van stalking of bedreiging, zowel in de relationele context als in een andere context. Casussen kunnen aangedragen worden door de politie of de vrouwenopvang. Criteria die gehanteerd worden voor toekenning zijn de mate van dreiging en het verleden van het slachtoffer en de pleger, beoordeeld door middel van de risicotaxatie. Om in aanmerking te komen moet er sprake zijn van een gemiddeld of hoog risico. Deze risicotaxatie wordt uitgevoerd door de politie en medewerkers van het Stelsel, waarbij gebruik wordt gemaakt van de Checklist stalking van de politie, SASH, Veiligheidsbeoordeling Veilig Thuis en het risicotaxatie-instrument vrouwenopvang. Daarnaast is aangifte bij de politie een voorwaarde voor toekenning, aangezien een casus alleen bij het OM/Stelsel komt wanneer er aangifte is gedaan. Hulpverlening voor het slachtoffer is niet automatisch gekoppeld aan het Stelsel, maar dit wordt in de meeste gevallen wel aangeboden. Aan de pleger wordt geen hulp geboden.

In de andere centrumgemeente die gebruikmaakt van het Stelsel is de mate van dreiging leidend voor de inzet. De mate van dreiging wordt ingeschat met de SASH. Bij het inschatten van de noodzaak van toekenning worden verschillende aspecten meegenomen, die per casus verschillen. Een belangrijk aspect is de aanwezigheid van antecedenten bij de pleger, met name of de pleger al bekend is bij de politie. Het ontbreken van antecedenten bij de pleger hoeft echter niet te betekenen dat dreigingsniveau minder hoog is. In deze centrumgemeente staat aangifte los van de inzet van de noodknoppen, dit is dus niet noodzakelijk. Er wordt altijd een melding gedaan bij Veilig Thuis, die vervolgens de casus naar het lokale team kan overdragen voor hulp en ondersteuning.



Beantwoording on- derzoeksvragen, conclusie en aan- bevelingen

4

4 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en formuleren we de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Financiering Aware

1. Hoeveel centrumgemeenten financieren Aware?
2. Hoe wordt de Aware-aanpak bekostigd (het kastje, de hulpverlening)?
 - a. Hoe bepalen gemeenten het aantal benodigde kastjes?

32 van de 35 centrumgemeenten **financieren** Aware. Driekwart van deze gemeenten financiert Aware vanuit de Decentralisatie Uitkering Vrouwenopvang (DUVO). Andere financieringsbronnen zijn het Wmo-budget, bestuursdiensten of individuele gemeenten in de regio. Van de drie gemeenten die Aware niet financieren, zet één gemeente Aware wel in. De andere twee gemeenten maken gebruik van een ander middel (het stelsel Bewaken en Beveiligen onder verantwoordelijkheid van de Hoofdofficier van Justitie).

Ongeveer twee derde van de centrumgemeenten bepaalt het **aantal benodigde kastjes** door middel van ervaringsgegevens van de inzet van Aware uit eerdere jaren. Daarnaast maakt een deel van de gemeenten gebruik van inschattingen van uitvoerders.

Beleidsmatige uitgangspunten

3. Welke beleidsmatige uitgangspunten hanteren gemeenten bij de financiering van Aware?
 - a. Voor welke doelgroepen kan Aware worden ingezet?
 - b. Is Aware beschikbaar voor **alle** slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie?
 - c. Indien niet, waarom niet?
 - d. Welke hulpverlening is gekoppeld aan Aware?
 - e. Wat zijn beleidsmatige overwegingen om Aware niet in te zetten?
 - f. Waar is de inzet van Aware bestuurlijk belegd?

In alle centrumgemeenten die Aware financieren is Aware beschikbaar voor **slachtoffers van stalking (of bedreiging) in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie**. In ongeveer twee derde van de gemeenten is Aware ook beschikbaar voor slachtoffers die niet de hoogste risicotaxatie hebben gekregen. Wanneer sprake is van het hoogste risico, maar een andere context dan de relationele sfeer wordt in ongeveer een tiende van de gemeenten nagegaan of Aware veiligheid kan bieden en ingezet dient te worden. In geen enkele gemeente wordt Aware ingezet voor slachtoffers in een andere context zonder hoogste risicotaxatie.

In alle centrumgemeenten die Aware financieren is een **hulpverleningstraject voor het slachtoffer** gekoppeld aan de inzet van de noodknop. In veel gevallen gaat het om empowerment, casemanagement en/of psychosociale hulp. Voor ieder slachtoffer stelt de vrouwenopvang een hulpverleningsplan op en wordt gekeken welke hulpverlening noodzakelijk is. Driekwart van de gemeenten heeft hierover afspraken vastgelegd met de (meeste) hulpverleningsorganisaties. Niet alleen voor het slachtoffer, maar ook voor de pleger kan hulpverlening worden ingezet. In ongeveer een derde van de centrumgemeenten is **hulpverlening voor de pleger** gekoppeld aan de inzet van Aware. De meest voorkomende vormen van hulpverlening die worden ingezet zijn casemanagement en psychosociale hulp. Per casus wegen uitvoerende partners af welke hulpverlening de pleger geboden kan worden, met inachtneming van de veiligheid (of behoeften) van het slachtoffer.

De **bestuurlijke verantwoordelijkheid** voor Aware ligt in veel gemeenten bij de wethouder Wmo, maar in sommige gemeenten is Aware bij de burgemeester, het Veiligheidshuis of andere wethouders (zoals Zorg en Welzijn, of Jeugd) belegd.

Andere interventies

4. Welke (andere, niet strafrechtelijke) interventies financieren centrumgemeenten om de veiligheid van slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie te vergroten?

Naast Aware zijn er **andere, niet strafrechtelijke interventies** beschikbaar in centrumgemeenten. Deze kunnen voorafgaand aan de inzet van Aware ingezet worden of lopen parallel aan de inzet van Aware. Een voorbeeld van een interventie die voorafgaand aan de inzet van Aware kan worden ingezet, is een STOP-gesprek met de pleger, uitgevoerd door de politie. In gevallen waarin de stalking en bedreiging zich nog in de beginfase bevinden, kan een STOP-gesprek voldoende effectief zijn om de stalking te stoppen, waardoor de noodknop niet meer hoeft worden uitgegeven. Daarnaast wijzen de gemeenten op interventies die parallel lopen aan de inzet van Aware, bijvoorbeeld een aanvullend ambulantly hulptraject. Wanneer de situatie te dreigend is en de (acute) onveiligheid te groot kan ook worden gekozen voor andere (zwaardere) interventies in plaats van Aware. Aware biedt in deze gevallen onvoldoende veiligheid. De meest voorkomende daarvan is plaatsing in de vrouwenopvang.

Aware in de praktijk

5. Hoe verloopt de inzet van Aware in de praktijk?
 - a. Hoe is het proces van signalering, risicotaxatie, toeleiding naar en toekenning van Aware georganiseerd?
 - b. Hoe zijn rollen en verantwoordelijkheden in dat proces georganiseerd?
 - c. Welke criteria worden gehanteerd voor de toekenning van Aware?
6. Hoe verloopt de samenwerking voorafgaand aan en tijdens de inzet van Aware?
7. Wordt Aware in de praktijk altijd ingezet voor slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie?
 - a. Indien niet, waarom niet?

Het **werkproces** voor de inzet van Aware is in alle centrumgemeenten in grote lijnen vergelijkbaar. Wel bestaan er op gedetailleerder niveau regionale verschillen. Zo werken sommige regio's met een indicatiecommissie voor de **toekenning van Aware**. De indicatiecommissie bestaat vaak uit Veilig Thuis, de politie en de vrouwenopvang. Daar waar niet gewerkt wordt met een indicatiecommissie ligt de verantwoordelijkheid voor besluitvorming bij (een combinatie van) een van deze partijen, zoals de vrouwenopvang of de vrouwenopvang en politie gezamenlijk. **Aanmelding** vindt plaats door een samenwerkingspartner of (de omgeving van) het slachtoffer. Nadat een melding is gedaan, volgen een intakegesprek en de uitvoering van de **risicotaxatie** en een **screening**. Samenwerkingspartners gebruiken daar divers instrumentarium voor. Het intakegesprek en de screening worden veelal uitgevoerd door de vrouwenopvang. De politie is in alle centrumgemeenten betrokken bij de risicotaxatie. In de regio's wordt met verschillende **termijnen voor besluitvorming** over toekenning gewerkt, vaak twee of drie dagen. In een aantal regio's is het ook mogelijk een spoedprocedure voor Aware in te zetten. In dat geval wordt gestreefd naar besluitvorming op dezelfde dag.

Voor de toekenning en inzet van Aware gelden in alle regio's een of meerdere **criteria**:

- De risicotaxatie leidt tot het oordeel 'hoog risico'.
- De pleger heeft juridische en/of sociale antecedenten.
- Indien de dader de ex-partner is, heeft het slachtoffer geen omgang met deze persoon.
- Slachtoffer is bereid aangifte tegen de pleger te doen.
- Slachtoffer is woonachtig in de regio van deze centrumgemeente.
- Slachtoffer is bereid hulp te aanvaarden.
- Slachtoffer bezit over telefoonaansluiting.
- Slachtoffer is verzekerd.
- Slachtoffer is bereid mee te betalen (eenmalige aansluiting en abonnementskosten).

Criteria die in meer dan driekwart van de centrumgemeenten gelden, zijn de hoge risicotaxatie, geen omgang tussen pleger en slachtoffer, bereidheid tot aangifte en aanvaarding hulp en woonachtig in de regio. Wanneer niet aan de criteria voldaan wordt of Aware geen effectief middel lijkt, wordt gezocht

naar ander passend hulpaanbod. Zoals onder onderzoeksvraag 3 toegelicht, is Aware in de centrumgemeenten die Aware financieren altijd beschikbaar voor slachtoffers van stalking of bedreiging in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie. In sommige gevallen zijn andere interventies echter noodzakelijk of effectiever. Dit is bijvoorbeeld het geval als de onveiligheid te groot is en plaatsing in de vrouwenopvang meer veiligheid biedt (zie ook beantwoording onderzoeksvraag 4).

Voor effectieve inzet van Aware is **samenwerking** tussen uitvoerende partners noodzakelijk. De politie, de vrouwenopvang en Veilig Thuis zijn in iedere regio betrokken gedurende het hele Awaretraject. In sommige regio's zijn ook andere partijen, zoals de reclassering, het Veiligheidshuis of het wijkteam, betrokken. De reclassering is vaak bekend met de pleger en kan daardoor aanvullende informatie aanleveren waar andere partijen geen inzage in hebben. Door casuïstiek te bespreken bij het Veiligheidshuis worden zorg- en veiligheidsperspectieven gemakkelijk verbonden en verkrijgen zorg- en veiligheidspartijen een gelijkwaardige informatiepositie. Niet in alle regio's bestaat samenwerking met partijen als de reclassering of het wijkteam. Daar waar dit niet het geval is, zien regio's graag dat deze samenwerking verbeterd wordt.

Al in een vroeg stadium vindt **afstemming en uitwisseling** tussen partners plaats. Ten behoeve van de besluitvorming brengen de vrouwenopvang, de politie en Veilig Thuis informatie in om (gezamenlijk) een besluit te kunnen nemen over het al dan niet toekennen van de noodknop. Partijen wijzen op effectieve samenwerking wanneer korte lijnen tussen en vaste contactpersonen bij uitvoerende partners bestaan. Ondanks dat hier niet in alle regio's sprake van is, zijn partijen tevreden over de samenwerking rondom de besluitvormingsprocessen, zowel voor toekenning als beëindiging van Aware. Een belangrijk knelpunt in de samenwerking zijn beperkingen in **informatiedeling**. Het uitwisselen van informatie tussen betrokken partijen verloopt niet altijd naar wens. Beperkingen door de AVG of wettelijke grondslagen belemmeren partijen om informatie te delen met andere uitvoerende partners. Tevens is het vaak niet mogelijk registraties in te zien of gebruik te maken van een gezamenlijk registratiesysteem.

Ook bestaat minder tevredenheid over de **afstemming over hulpverlening**. De hulpverleningstrajecten van het slachtoffer en de pleger zijn soms onvoldoende op elkaar afgestemd, wat ten koste kan gaan van een effectieve en efficiënte inzet van Aware.

Trends in cijfers

8. Hoe vaak per jaar is Aware in de periode 2017 tot en met 2020 ingezet?
 - a. Hoe is daarbij de verdeling tussen inzet voor de doelgroep slachtoffers van bedreiging en stalking in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie en voor andere doelgroepen?
9. Welke trends zien de centrumgemeenten in het gebruik van Aware?

De **gemiddelde inzet** van Aware op jaarbasis neemt over de jaren toe. In 2017 werd Aware gemiddeld 33 keer ingezet. In 2020 was dit gemiddeld 52 keer. De gemiddelde duur van een Awaretraject is eveneens in kaart gebracht en lijkt stabiel. Dit geldt ook voor de kortste duur van een Awaretraject: deze is ongeveer hetzelfde in de periode van 2017 tot en met 2020. De langste duur laat een lichte daling zien. Een inventarisatie bij gemeenten wijst uit dat zij in de registraties van deze cijfers onvoldoende onderscheid kunnen maken naar doelgroep. De **verdeling van inzet** voor slachtoffers in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie en andere slachtoffers is daardoor onbekend.

Succesfactoren en knelpunten

10. Wat zijn de succesfactoren en knelpunten bij de inzet van Aware?
11. In hoeverre kan de inzet/toekenning van Aware en de organisatie van de samenwerking (tijdens toeleiding en uitvoering) worden geoptimaliseerd opdat alle slachtoffers van stalking en bedreiging in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie toegang krijgen dan wel behouden tot Aware?

Op basis van het onderzoek kunnen we verschillende **succesfactoren** benoemen:

- De belangrijkste succesfactor die in het onderzoek naar voren kwam, is een goede ‘**infrastructuur**’ waarop teruggevallen kan worden. Hier wordt mee bedoeld dat er een sluitend **netwerk** van de juiste betrokken partijen bestaat dat altijd ingezet kan worden indien noodzakelijk. Deze partijen hebben **tijd en capaciteit** voor Awaretrajecten gereserveerd en kunnen daardoor snel handelen. De **rollen en verantwoordelijkheden** van de verschillende partijen zijn voor iedereen helder en daarover zijn afspraken gemaakt en vastgelegd. Het netwerk kan daarop terugvallen.
- De besluitvorming over het al dan niet inzetten van Aware is in de regio’s op verschillende wijzen geregeld. Ongeacht de precieze werkwijze is het **betrekken van verschillende invalshoeken** bij de besluitvorming essentieel. Iedere partij heeft unieke, belangrijke informatie en een eigen expertise van waaruit naar de casus gekeken wordt. Door dit samen te brengen, ontstaat een goed en uitgebreid beeld van de situatie waardoor besluitvorming over Aware op een gegronde wijze plaatsvindt. Overigens is betrokkenheid van de verschillende partijen met eigen invalshoeken niet alleen bij besluitvorming een succesfactor, ook gedurende de inzet van Aware wordt dit positief ervaren.

Ook wijst het onderzoek op verschillende **knelpunten** bij de inzet van Aware:

- Zowel de werksessies als de enquête wijzen uit dat partijen knelpunten ervaren rondom **informatiedeling**. Voor de informatiedeling tussen Veilig Thuis en de politie volstaan de basisafspraken die gemaakt zijn en waarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Echter, het informatie delen tussen de politie (of reclassering) en andere partijen, zoals de vrouwenopvang is ingewikkelder. Hiervoor ligt geen wettelijke grondslag en bestaan geen (landelijke) basisafspraken of convenanten. Het is de vraag of een (landelijk) convenant dit kan oplossen of dat een uitbreiding/aanpassing van de wettelijke basis noodzakelijk is. Hierbij kan de mogelijkheid worden meegenomen dat een cliënt toestemming geeft voor het delen van informatie.
- Een ander knelpunt dat naar voren komt, is het inzetten van en afstemmen met **hulpverlening voor de pleger**, wat vervolgens ook de informatiedeling met deze partijen belemmert. De enquête laat zien dat in meer dan twee derde van de centrumgemeenten geen hulpverlening voor de pleger direct gekoppeld is aan het Awaretraject. Een van de redenen voor het niet starten van hulpverlening aan de pleger is dat deze hulpverlening plaats zou moeten vinden in het vrijwillig kader. De pleger staat echter, zo leert de ervaring, doorgaans niet open voor hulpverlening, waardoor er in de praktijk geen hulp geboden kan worden. Bovendien lijkt er weinig hulpaanbod ontwikkeld te zijn voor de pleger. Wanneer plegers wel open staan voor hulp is er niet altijd passend aanbod waardoor onvoldoende effectieve hulp ingezet kan worden. Ook wijzen respondenten op een spanning: enerzijds is het verbreken van contact met de pleger van belang voor het hulptraject van het slachtoffers. Anderzijds wordt het betrekken van de pleger in het hulptraject als een belangrijke voorwaarde ervaren voor het borgen van de structurele veiligheid van het slachtoffer. In de werksessies werd duidelijk dat het betrekken van de pleger van belang is voor het succesvol afsluiten van een Awaretraject. Wanneer het slachtoffer stappen zet door middel van hulpverlening, maar de pleger geen hulp wordt geboden, is de kans op recidive (van de pleger) volgens uitvoerende partners groter.
- Nadat de noodknop wordt stopgezet, loopt de hulpverlening aan het slachtoffer vaak nog door. In veel gevallen wordt de casus overgedragen aan het lokale wijkteam van de betreffende gemeente en/of gaat hulpverlening over in een regulier (ambulant) hulpverleningstraject, bijvoorbeeld bij de vrouwenopvang. De **overdracht aan lokale wijkteams** wordt in sommige centrumgemeenten als knelpunt ervaren. De pluriformiteit tussen gemeenten maakt overdracht naar een andere gemeente, bijvoorbeeld als het slachtoffer verhuist, ingewikkelder. Een balans tussen voldoende ruimte voor eigen invulling en uniformiteit is hier wenselijk volgens uitvoerders: zo kan iedere gemeente eigen regie houden en maatwerk bieden, maar bestaat er ook een basiskader dat voor alle gemeenten overeenkomt.

4.2 Conclusies en aanbevelingen

Een belangrijke vraag in dit onderzoek heeft betrekking op de **beschikbaarheid van Aware**. Het onderzoek wijst uit dat Aware in 33 van de 35 centrumgemeenten voor alle slachtoffers van stalking en bedreiging in de relationele sfeer met de hoogste risicotaxatie beschikbaar is. In de andere twee regio’s is voor deze slachtoffers het stelsel Bewaken en Beveiligen beschikbaar. Daarnaast zien we dat ook andere

doelgroepen in aanmerking kunnen komen voor Aware, bijvoorbeeld slachtoffers van bedreiging en stalking in relationele context zonder hoogste risicotaxatie of slachtoffers bij wie sprake is van stalking in een andere context.

Verder blijkt uit het onderzoek dat het **werkproces** dat gevolgd wordt voor de inzet van Aware op hoofdlijnen hetzelfde is in alle regio's. De te doorlopen stappen zijn vergelijkbaar, maar op sommige onderdelen vullen regio's het proces net iets anders in. Dat betreft bijvoorbeeld de aanmeld- en intakeprocedure of de wijze van besluitvorming. In alle regio's zijn in ieder geval Veilig Thuis, de politie en de vrouwenopvang betrokken bij het Awaretraject, vaak aangevuld met expertise en/of betrokkenheid van andere zorg- of veiligheidspartners.

Het onderzoek wijst op **drie knelpunten** in het uitvoeringsproces bij de inzet van Aware. Het eerste knelpunt vormt zicht rond de **informatiedeling tussen uitvoerende partijen**. De informatiedeling tussen Veilig Thuis en de politie is landelijk vastgelegd, maar informatiedeling tussen en met andere partijen is in sommige gevallen ingewikkelder. Met name daar waar het gaat om uitwisseling tussen de politie of reclassering en een andere partij dan Veilig Thuis bestaat, zo hebben sommige respondenten aangegeven onvoldoende basis om gegevens uit te wisselen. Voor dergelijke informatiedeling zijn geen basisafspraken vastgelegd en bestaat geen wettelijke basis. Dit roept de vraag op of een (landelijk) convenant voldoende zal zijn om dit knelpunt te verhelpen. Het kan behulpzaam zijn landelijk in kaart te brengen waar de knelpunten rondom informatiedeling precies liggen en wat noodzakelijk is voor snellere en betere informatiedeling.

Het tweede knelpunt heeft betrekking op de **hulpverlening voor de pleger**. Het onderzoek laat zien dat er spanning bestaat tussen verschillende perspectieven. De acties die worden ingezet voor de hulpverlening aan en het borgen van de (acute) veiligheid van het slachtoffer, maken het soms moeilijk tegelijkertijd ook de hulpverlening voor de pleger op te starten. Ook zijn voor het wegnemen van acute onveiligheid soms andere keuzes en acties nodig dan voor het borgen van structurele veiligheid: zo kan een contactverbod bijdragen aan wegnemen van de acute onveiligheid, maar tegelijkertijd kan een dergelijk contactverbod belemmerend werken voor het borgen van de structurele veiligheid op de lange(re) termijn. De spanning tussen deze perspectieven maakt het ingewikkeld om hulp voor de pleger in te richten. Hulpverlening voor de pleger is wel wenselijk, zo gaven de meeste van onze gesprekspartners aan, om Aware nog effectiever en efficiënter te kunnen inzetten. Daarom is het van belang dat, ondanks de discrepanties die kunnen bestaan tussen de perspectieven, hulpverlening voor de pleger altijd mogelijk zou moeten zijn. Tevens is meer aandacht nodig **voor een passender hulpaanbod** voor plegers en de wijze waarop plegers gemotiveerd kunnen worden hulpverlening in het vrijwillig kader te accepteren. De inzet op meer aandacht voor en meer afstemming over de hulpverlening voor de pleger zal bijdragen aan de effectiviteit van de inzet van Aware.

Het derde knelpunt heeft betrekking op de **overdracht van casuïstiek en hulpverleningstrajecten** tussen uitvoerende partners. Voor uitvoerende partners is het soms onduidelijk hoe de lokale hulpverlening is ingericht en waar een casus naar overgedragen kan of moet worden. Een oorzaak hiervoor zijn de verschillende manieren waarop lokale hulpverlening is ingericht, mede als gevolg van de decentralisaties in 2015. Uniformiteit aanbrengen in deze lokale inrichting is niet mogelijk en ook niet wenselijk. Wel kunnen uitvoerende partners, samen met de gemeenten, beter inzichtelijk maken hoe de lokale hulpverlening van de gemeenten in de regio ingericht is zodat sneller geschakeld en gemakkelijker overgedragen kan worden (routekaarten).

Een laatste verbetermogelijkheid die we hier willen vermelden heeft betrekking op de constatering dat er bij 40 procent van de centrumgemeenten (nog) geen samenwerkingsovereenkomst/protocol is opgesteld waarin de afspraken over de inzet van Aware en de samenwerking tussen de betrokken partijen zijn vastgelegd. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat dat (extra) knelpunten oplevert, maar desalniettemin hebben de werksessies duidelijk gemaakt dat het kunnen terugvallen op duidelijke afspraken en vaste aanspreekpunten/personen bij de samenwerkende partijen de effectiviteit en de efficiency van de inzet van Aware ten goede komt. We bevelen dus aan dat alle centrumgemeenten samenwerkingsafspraken met de uitvoerende partners vastleggen. Wellicht zijn dat dan ook de momenten om nog eens te kijken naar mogelijke oplossingen voor de bovengenoemde drie knelpunten.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl