



**Universiteit Twente**  
*de ondernemende universiteit*

# Eergerelateerd geweld en bestuursstijl

*Een onderzoek naar de bestuursstijl van gemeenten inzake  
huiselijk geweld.*

*Is dit beleid ook adequaat voor  
eergerelateerd geweld?*

Student:  
Sophie Sieverink  
Bachelor Bestuurskunde  
oktober 2007

Begeleider:  
dr. H.G.M. Oosterwijk

## **Voorwoord**

Ter afsluiting van de bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente moet men een bacheloropdracht voltooien waarbij men in circa tien weken een eigen gekozen onderzoek uitvoert. Mijn bacheloropdracht heb ik via de Teletop-site van de Universiteit Twente verkregen en in opdracht van de Universiteit Twente uitgevoerd.

Vanuit de Universiteit Twente ben ik begeleid door dr. H.G.M. Oosterwijk, medewerker van de Faculteit Management & Bestuur.

Bij deze dank ik de heer Oosterwijk voor zijn begeleiding tijdens het onderzoeksproces. Daarnaast wil ik graag de gemeenten Enschede en Almelo bedanken voor hun medewerking en bijdrage aan dit onderzoeksrapport.

Sophie Sieverink  
Enschede, oktober 2007

## Samenvatting

### Aanleiding

De laatste jaren staat huiselijk geweld hoog op de politieke agenda in Nederland. Dit komt onder andere vanwege de actualiteit van het fenomeen en met name ook vanwege de aard en ernst ervan. Het heeft een grote impact op de samenleving. Het huidige kabinet vindt dat huiselijk geweld onder alle omstandigheden, jegens wie ook gepleegd, altijd onaanvaardbaar is. Vanuit de constatering dat de overheid een taak heeft in het verzekeren van de veiligheid van iedere burger, heeft het kabinet beleid ontwikkeld voor de aanpak van huiselijk geweld. De nota Privé Geweld – Publieke Zaak (2002) vestigt de aandacht op huiselijk geweld en voorziet een grote rol voor gemeenten in de aanpak van huiselijk geweld. Het lokale bestuur heeft een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om het tot stand brengen van samenwerkingsinitiatieven. Bij de gemeenten past een regierol in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau. De vraag is hoe gaan gemeenten deze regierol vervullen en hoe gaan zij het beleid inzake huiselijk geweld vormgeven?

In opdracht van de Universiteit Twente heb ik daarom onderzoek verricht naar de bestuursstijl van gemeenten inzake huiselijk geweld. Hiervoor heeft een literatuurstudie plaatsgevonden waarin is onderzocht welke interactieve bestuursstijlen de bestuurlijke praktijk kent. Daarnaast is de huidige situatie in de aanpak van huiselijk geweld onderzocht aan de hand van inzage van beleid en interviews met beleidsmedewerkers bij gemeenten. Tevens is er gekeken of deze aanpak óók zeggingskracht heeft voor eengerelateerd geweld. De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

*‘Is de aanpak van het beleid inzake huiselijk geweld ook adequaat voor eengerelateerd geweld?’*

### Resultaten

De centrale probleemstelling valt uiteen in vier verschillende onderzoeksvragen.

#### *Onderzoeksvraag 1:*

De bestuurlijke praktijk kent meerdere mogelijkheden met betrekking tot bestuursstijlen om beleid vorm te geven. Om een inzicht te verkrijgen in de opties is gebruik gemaakt van de theorie van Pröpper & Steenbeek. De volgende vraag is daarbij opgesteld:

- 1. Welke vormen van interactieve bestuursstijlen zijn er om het beleid inzake huiselijk geweld vorm te geven?*

De vier interactieve bestuursstijlen die de literatuur kent zijn:

- Faciliterende stijl;
- Samenwerkende stijl;
- Delegerende stijl;
- Participatieve stijl.

De stijlen zijn van invloed op de rol die de gemeente en de participant spelen in het beleidsproces inzake huiselijk geweld. Op de bovenste trede van de participatieladder, de faciliterende stijl, zijn de inhoudelijke openheid en daarmee ook de invloed van de participant het grootst en bij elke lagere trede nemen deze af. Dit betekent dat de rol van de gemeente het kleinst is bij de faciliterende stijl, en toeneemt richting de participatieve stijl.

*Onderzoeksvraag 2:*

Huiselijk geweld en eengerelateerd geweld zijn twee aparte begrippen. Het is belangrijk voor de aanpak van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld om te kijken in hoeverre zij overlap en verschillen vertonen. Mogelijk kan de aanpak van huiselijk geweld ook toegepast worden op eengerelateerd geweld. Daarom is de volgende vraag opgesteld:

*2. Hoe past eengerelateerd geweld in de definitie van huiselijk geweld?*

Eengerelateerd geweld en huiselijk geweld zijn twee aparte begrippen die in de praktijk vaak onder dezelfde noemer vallen van huiselijk geweld. Het zijn beide soorten van relationeel geweld, en vinden plaats in gezins- dan wel familieband. Echter de achtergronden zijn zeer verschillend. Huiselijk komt voort uit de oorspronkelijke patriarchale structuur van de samenleving en kan in vele gevallen geassocieerd worden met onmacht. Onmacht drijft de dader veelal dit soort gedrag te vertonen. Eengerelateerd geweld komt ook voort uit de patriarchale structuur van de samenleving, maar wordt niet gedreven vanuit onmacht, maar vanuit de legitimatie in de cultuur. Dit maakt ook dat bij eengerelateerd geweld het schuldbesef vaak ontbreekt. Bij huiselijk geweld vertoont de dader veelal wel schuldbesef. Hij ziet de ernst van zijn daden in. Eengerelateerd geweld valt dus voor een klein deel onder de definitie van huiselijk geweld, maar door het ontbrekende schuldbesef bij eengerelateerd geweld is het maar de vraag of de aanpak van huiselijk geweld volstaat.

*Onderzoeksvraag 3:*

Gemeenten mogen in de praktijk hun eigen beleid inzake huiselijk geweld vorm geven. Het kabinet heeft hen deze beleidsvrijheid gegeven. Dit kan betekenen dat zij alle voor een verschillende bestuursstijl kunnen kiezen bij de totstandkoming van beleid, of dat gemeenten het beleid in overeenstemming met elkaar tot stand laten komen. Om een antwoord op deze vraag te krijgen is gekeken naar de stijl van besturen bij verschillende gemeenten in de praktijk. De derde onderzoeksvraag is daarom de volgende:

*3. Welke bestuursstijl wordt gehanteerd bij de totstandkoming van het beleid inzake huiselijk geweld in onderzochte gemeenten?*

Beide onderzochte gemeenten kiezen ervoor om de totstandkoming van het beleid inzake huiselijk geweld interactief vorm te geven. Zij vertonen overeenkomsten wat betreft de regierol die zij vervullen als centrumgemeente en in de participatie van het werkveld. Het verschil tussen de beide gemeenten zit in de benadering van het bestuur. De gemeente Almelo kiest voor een combinatie van bestuursstijlen, te weten de samenwerkende stijl en de delegerende stijl van besturen. Zij besteedt de uitvoering op casuïstiek niveau uit aan derden op basis van prestatieafspraken, maar acht haar aanwezigheid bij de totstandkoming van beleid van groot belang.

De gemeente Enschede kiest ervoor om het beleid inzake huiselijk geweld vorm te geven in de faciliterende stijl of de samenwerkende stijl van besturen, omdat zij samenwerking nodig acht. Samenwerking is het sleutelwoord in de aanpak van huiselijk geweld en omdat er zo veel kracht in het werkveld is biedt de gemeente voornamelijk ambtelijke ondersteuning. Partijen met de meeste expertise op het vakgebied voeren het beleid uit.

#### *Onderzoeksvraag 4:*

Omdat gemeenten hun eigen beleid mogen vormgeven kunnen zij de nadruk leggen op onderwerpen die zij belangrijk achten. De vraag is of deze onderwerpen sterk per gemeente verschillen of dat ze enige overlap vertonen. De laatste onderzoeksvraag is daarom als volgt geformuleerd:

#### *4. Waar wordt de nadruk op gelegd bij het beleid inzake huiselijk geweld van de onderzochte gemeenten?*

Het accent dat de beide gemeenten leggen binnen het beleid inzake huiselijk geweld verschilt van elkaar. Binnen de gemeente Almelo wordt de nadruk gelegd op vier pijlers binnen het beleid inzake huiselijk geweld, te weten een goede informatievoorziening, goede samenwerkingsstructuur, aandacht voor gezinnen met jonge kinderen (als slachtoffer en getuige van huiselijk geweld) en als laatste pijler aandacht voor eerwraakgerelateerd huiselijk geweld.

Binnen de gemeente Enschede wordt de nadruk gelegd op een drietal andere onderwerpen binnen het beleid inzake huiselijk geweld, namelijk als eerste de ketenbenadering; een integrale benadering van samenwerkende partijen en ambulante hulpverlening. Ten tweede een lokale aanpak; zo vroeg mogelijk lokaal een probleem oppakken waar dat kan om ervoor te zorgen dat het niet escaleert en als laatste het meersporenbeleid; met politie, justitie en hulpverlening.

#### **Aanbevelingen**

Goede samenwerkingsverbanden op lokaal niveau en een snelle interventie blijken de sleutelwoorden voor de aanpak van huiselijk geweld. Dit geldt ook voor eengerelateerd geweld, echter het vervoltraject betreffende dader- en slachtofferhulp zal in de praktijk anders ingevuld moeten worden. Op basis van de resultaten en de conclusies van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Het beleid inzake huiselijk geweld dient vorm te worden gegeven in de samenwerkende stijl van besturen, net als toekomstig beleid inzake eengerelateerd geweld
- De aanpak van huiselijk geweld kan niet direct toegepast worden op eengerelateerd geweld. Eengerelateerd geweld valt voor een deel onder de definitie van huiselijk geweld, maar de achtergronden zijn zeer verschillend. De aanpak van eengerelateerd geweld dient daarom ook los te worden gezien van de aanpak van huiselijk geweld.
- Dader- en slachtofferhulp bij eengerelateerd geweld dient verbijzonderd te worden in vergelijking met huiselijk geweld vanwege de effectiviteit. Een directe benadering werkt in de meeste gevallen bij huiselijk geweld, echter kan de situatie bij eengerelateerd geweld juist verergeren.
- Bij eengerelateerd geweld dient meteen een duidelijk justitieel traject in gang te worden gezet

# Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| <b>Voorwoord</b>   | 2  |
| <b>Samenvatting</b>  | 3  |
| <b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b>  |    |
| 1.1 Aanleiding en doel onderzoek   | 7  |
| 1.2 Onderzoeksvragen   | 10 |
| 1.3 Onderzoeksmethoden   | 10 |
| 1.4 Relevantie van het onderzoek   | 11 |
| 1.5 Opbouw onderzoeksrapport   | 11 |
| <b>Hoofdstuk 2. Theoretisch kader</b>  |    |
| 2.1 Bestuursstijlen  | 12 |
| 2.2 Kwaliteit van beleid   | 16 |
| <b>Hoofdstuk 3. De begrippen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld</b>   |    |
| 3.1 Driedeling in de praktijk  | 19 |
| 3.2 Huiselijk geweld   | 20 |
| 3.3 Eengerelateerd geweld  | 20 |
| 3.4 Verschillen en overeenkomsten  | 21 |
| <b>Hoofdstuk 4. Onderzoeksgebied en resultaten interviews</b>                |    |
| 4.1 Onderzoeksgebied + opzet interviews                                      | 23 |
| 4.2 Verwerking interviews  | 24 |
| <b>Hoofdstuk 5. Beantwoording onderzoeksvragen</b>                           |    |
| 5.1 Onderzoeksvraag 1  | 29 |
| 5.2 Onderzoeksvraag 2  | 30 |
| 5.3 Onderzoeksvraag 3  | 30 |
| 5.4 Onderzoeksvraag 4  | 31 |
| 5.5 Conclusies   | 32 |
| 5.6 Aanbevelingen  | 33 |
| <b>Literatuurlijst</b>   | 34 |
| <b>Bijlagen</b>  |    |
| Bijlage 1: Bestuursstijlen   | 37 |
| Bijlage 2: Standaard interview gemeenten                                     | 39 |
| Bijlage 3: Stroomschema Huiselijk Geweld<br>Openbaar Ministerie/Reclassering | 40 |
| Bijlage 4a:Stroomschema meervoudige hulpvraag                                | 41 |
| Bijlage 4b:Stroomschema enkelvoudige hulpvraag                               | 42 |

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek

De aandacht voor huiselijk geweld is de laatste jaren sterk gegroeid. Het fenomeen haalt steeds vaker de krant en er worden allerlei campagnes opgestart om huiselijk geweld tegen te gaan. Dit is niet voor niets. Huiselijk geweld is het grootste geweldsprobleem van onze samenleving. Ieder jaar worden 160.000 vrouwen het slachtoffer van een lichte vorm van lichamelijk en seksueel geweld, 30.000 vrouwen het slachtoffer van ernstig lichamelijk en seksueel geweld en maar liefst 17.000 vrouwen het slachtoffer van zeer ernstig geweld (fact sheet huiselijk geweld). Ook mannen kunnen slachtoffer worden van huiselijk geweld. Onderzoek wijst uit dat mannen en vrouwen in vrijwel gelijke mate slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld. Vrouwen zijn echter ruim twee keer zo vaak slachtoffer van partnergeweld dan mannen (Dijk et al.,1997). Iedereen is het erover eens dat huiselijk geweld een halt moet worden toegeroepen en daar worden op dit moment allerlei maatregelen voor getroffen. Men is bezig met het ontwikkelen van beleid voor huiselijk geweld.

Niet alleen onder autochtonen komt huiselijk geweld voor, ook onder allochtonen speelt het zich af. Het is echter de vraag of het dan huiselijk geweld betreft of eergerelateerd geweld. Deze scheidingslijn is erg vaag. Geweld om de eer van de familie te redden wordt daarom doorgaans geschaard onder de algemene noemer van huiselijk geweld. Politieke urgentie ten aanzien van eergerelateerd geweld is nog niet vertaald in bestuurlijk of ambtelijk beleid. Het huiselijk geweld beleid dient, omdat veel eergerelateerd geweld als huiselijk geweld opgemerkt wordt, daarom tijdelijk voorzien in een oplossing voor eergerelateerd geweld, tot beleid rondom eergerelateerd geweld van de grond is gekomen. De vraag is of het beleid rond huiselijk geweld óók zeggingskracht heeft voor eergerelateerd geweld.

Ook het kabinet vindt dat huiselijk geweld onder alle omstandigheden, jegens wie ook gepleegd, altijd onaanvaardbaar is. Vanuit de constatering dat de overheid een taak heeft in het verzekeren van de veiligheid van iedere burger, wil het kabinet het beleid voor de aanpak van huiselijk geweld dan ook specifiek maken en intensiveren. Privé geweld moet als een publieke zaak beschouwd worden. Met de nota Privé Geweld – Publieke Zaak (2002) vestigt het kabinet niet alleen de aandacht op het grootste geweldsprobleem van onze samenleving. Naast de vaststelling dat extra inzet nodig is om bewustwording en intensievere aanpak van huiselijk geweld te stimuleren, geeft het kabinet in deze nota tevens aan welke concrete acties de rijksoverheid en landelijke organisaties daartoe recent genomen hebben of nemen.

Ervaringen in Oostenrijk en Duitsland, maar ook in Nederland, laten zien dat de aanpak van huiselijk geweld eigenlijk alleen effectief kan zijn als de verschillende organisaties die het aangaat, samenwerken. Die noodzaak tot samenwerking geldt voor de verschillende bestuurslagen (verticaal), maar nog meer voor de partners binnen gemeenten en regio's (horizontaal). In sommige regio's bestaan al brede samenwerkingsverbanden, waarbij provinciale of lokale overheden, politie, openbaar ministerie en hulpverleningsinstanties zijn betrokken. Wie de regie voert bij de aanpak van huiselijk geweld is verschillend. Vaak is samenwerking echter nog geheel afwezig. Om een blijvende verbetering van de aanpak van huiselijk geweld in het hele land te verzekeren, zijn afspraken op landelijk niveau nodig over het bevorderen en ondersteunen van decentrale samenwerking en over de rol die de onderscheiden organisaties binnen zo'n samenwerkingsverband kunnen of moeten spelen. Op landelijk niveau wordt het initiatief genomen om de totstandkoming van netwerken te stimuleren en te ondersteunen.

Bij de keuze voor de organisatorische structuren vormen de beleidskaders het uitgangspunt. Het Integraal veiligheidsprogramma biedt het kader voor het veiligheidsbeleid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal daarom in de voorbereidende tekst voor het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP2) een verbinding leggen tussen alle geweldsvormen, zowel die in het publieke domein als die in de privé-sfeer. 'Huiselijk geweld' komt daarbij expliciet aan de orde.

Een uitwerking van die geweldsaanpak zal terug te vinden zijn in het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP2) en in de Landelijke Veiligheidsnota Gemeenten (LVG). Bij de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid heeft het lokale bestuur een bijzondere verantwoordelijkheid. Het kabinet vindt dat aan de decentrale overheid een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt bij het tot stand brengen van samenwerkingsinitiatieven.

Bij de gemeenten past een regierol in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau. Bij regie gaat het om het toekennen en oppakken van verantwoordelijkheden, om aansturing en om het tot stand brengen van samenwerkingsrelaties. Het manifest 'Om het vertrouwen van de burger, ambities van de gemeenten 2002-2006' dat de voorzitter van het Algemeen Bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 11 maart 2002 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanbood, onderschrijft de verantwoordelijkheid van gemeenten bij de bestrijding van geweld in de privé-sfeer.

De regierol impliceert onder andere het uitvoeren van de volgende taken:

- het benoemen van huiselijk geweld als thema in de relevante beleidsplannen,
  - het initiëren van samenwerkingsverbanden en het leggen van de daarvoor benodigde contacten,
  - het toezien op het door betrokkenen beschikbaar stellen van middelen voor de uitvoering van het beleid,
  - het toezien op de totstandkoming van resultaatgerichte afspraken (waaronder afspraken over 24-uurs bereikbaarheid van organisaties) en
  - het vaststellen in hoeverre de afspraken zijn gerealiseerd en wat de effecten zijn.
- (Ministerie van Justitie, 2002, p. 5-14)

Het is dus de taak van de gemeente om de regierol op zich te nemen met betrekking tot beleid inzake huiselijk geweld. Zij dient ervoor te zorgen dat verschillende instanties op lokaal niveau nauw met elkaar samenwerken om een optimaal resultaat te verkrijgen. Hoe is de samenwerking tussen de verschillende actoren vormgegeven? Samenwerking veronderstelt wisselwerking en interactie. Maar hoe interactief zijn gemeenten als het gaat om beleid inzake huiselijk geweld? En is dit beleid alleen werkzaam voor huiselijk geweld, of is het ook werkzaam voor eengerelateerd geweld?

### **Huiselijk geweld**

Onder huiselijk geweld verstaat men lichamelijk, seksueel of geestelijk geweld, dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd. Huiselijk geweld komt voor in alle sociaal economische klassen en binnen alle culturen in Nederland. Per jaar komen er ongeveer 57.000 meldingen van huiselijk geweld bij de politie binnen. En dat terwijl maar slechts 12% van alle huiselijk geweldzaken bij de politie wordt gemeld (fact sheet huiselijk geweld).



### **Eergerelateerd geweld**

Het beleid met betrekking tot huiselijk geweld is volop in ontwikkeling. Huiselijk geweld kent echter vele verschijningsvormen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat huiselijk geweld ook op verontrustende schaal voorkomt bij etnische minderheden. De exacte omvang van het aantal slachtoffers is echter moeilijk vast te stellen, vanwege het feit dat er een zwaar taboe heerst op huiselijk geweld. Bovendien komen in bepaalde etnische groepen specifieke vormen van huiselijk geweld voor die wellicht een specifieke aanpak vereisen. Het betreft dan vooral eergerelateerd geweld. Nederlandse cijfers over eergerelateerd geweld ontbreken.

Onder eergerelateerd geweld verstaan we: 'elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld die wordt gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie, waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken' (Ferwerda & Van Weiden, 2005). Dit type geweld vindt plaats onder specifiek, culturele en sociale contexten, veelal binnen allochtone groepen. Ook een autochtoon kan echter slachtoffer worden van eergerelateerd geweld. In de loop der jaren is het ook naar Nederland gekomen met de komst van immigranten (Maris van Sandelingenambacht, 2002, p.61), zodat zich ook in Nederland een aantal ernstige eergerelateerde misdrijven hebben voorgedaan. Er zijn verschillende vrouwen en meisjes vermoord vanwege erkwesaties. Niet alleen vrouwen en meisjes worden, net als bij huiselijk geweld, het slachtoffer van eergerelateerd geweld. Steeds meer mannen ondervinden vormen van eergerelateerd geweld vanwege een uiting van homoseksualiteit of een andere schending van de zogenaamde eer van de familie, zoals het niet willen trouwen of het beledigen van een familielid.(rtl.nl)

Huiselijk geweld en de effecten daarvan hebben een brede weerslag op de samenleving. Het is een verontrustende zaak en wat misschien nog wel meer verontrustend is, is dat veel wat gedefinieerd wordt als huiselijk geweld valt onder de noemer eergerelateerd geweld. Veel instanties zoals de politie, sociale diensten en vrouwenopvang registreren eergerelateerd geweld daardoor niet als zodanig. Het wordt vaak gecategoriseerd als huiselijk geweld. Eergerelateerd geweld is een specifieke vorm van huiselijk geweld en vereist daarom specifieke aandacht. Momenteel is er nog geen beleid tot stand gekomen rondom eergerelateerd geweld. Wel moeten gemeenten een beleid inzake huiselijk geweld hebben, dat oplossingen biedt voor dit maatschappelijke probleem. Is het huiselijk geweld beleid hierop voorbereid? Kan het ook eergerelateerd geweld hier mee aanpakken of is het specifiek gericht op enkel en alleen huiselijk geweld?

De aanleiding voor deze bacheloropdracht spitst zich dan ook toe op dit vraagstuk. De gemeenten spelen een belangrijke rol in de totstandkoming van het beleid op lokaal niveau. Zij hebben de regierol ten aanzien van de samenwerkingsverbanden die op lokaal niveau worden ontwikkeld om het beleid inzake huiselijk geweld vorm te geven. Maar hoe de samenwerking en het beleid vorm krijgen is een zaak van de gemeenten. Zij maken een keuze voor een bepaalde bestuursstijl bij de totstandkoming en vormgeving van het beleid inzake huiselijk geweld. De vraag welke stijl gemeenten kiezen kan beantwoord worden door gebruik te maken van de literatuur van Pröpper & Steenbeek over bestuursstijlen. Zij onderscheiden verschillende bestuursstijlen om beleid te voeren. Afhankelijk van de situatie kunnen de stijlen interactief zijn en niet-interactief. Mijn vraag is dan ook welke bestuursstijl gemeenten hebben gekozen bij de totstandkoming van huiselijk geweld beleid. Werkt deze aanpak ook voor eergerelateerd geweld? Is zij adequaat genoeg om ook eergerelateerd geweld het hoofd te bieden?

Een tweede vraag is of het beleid dat de gemeenten ontwikkelen voldoende is verankerd in normen en waarden en of het beleid effectief is. Deze vraag zal worden onderzocht met gebruikmaking van de ideeën van Hemerijck. Hemerijck vindt dat beleidsvragen gesteld en beantwoord moeten worden op vier niveaus: *hoort het, mag het, past het en werkt het?*

## **1.2 Onderzoeksvragen**

Centraal in dit onderzoek staat de vraag:

*Is de aanpak van het beleid inzake huiselijk geweld ook adequaat voor eengerelateerd geweld?*

Aan de hand van een viertal onderzoeksvragen zal deze centrale probleemstelling worden onderzocht en nader ingevuld. Deze luiden:

*Welke vormen van interactieve bestuursstijlen zijn er om het beleid inzake huiselijk geweld vorm te geven?*

*Hoe past eengerelateerd geweld in de definitie van huiselijk geweld?*

*Welke bestuursstijl wordt gehanteerd bij de totstandkoming van het beleid inzake huiselijk geweld in onderzochte gemeenten?*

*Waar wordt de nadruk op gelegd bij het beleid inzake huiselijk geweld van de onderzochte gemeenten?*

## **1.3 Onderzoeksmethoden**

Het doel van deze opdracht is te onderzoeken welke bestuursstijlen gemeenten in de praktijk hanteren bij hun huiselijk geweld beleid en of dit ook een adequate stijl is voor eengerelateerd geweld.

Het eerste deel van dit onderzoek bestaat uit een literatuurstudie naar de begrippen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Door de verkregen inzichten en theorieën uit deze achtergrondstudie zal de link met de praktijk worden gelegd.

Na de oriënterende fase van het onderzoek, begint het praktische gedeelte. Door middel van inzage in het huiselijk geweld beleid en het houden van interviews met de betreffende beleidsmedewerkers van gemeenten tracht ik een beeld te vormen over de achterliggende redenen van de gehanteerde bestuursstijl.

Voorafgaand aan het onderzoek is vastgesteld om twee gemeenten met elkaar te vergelijken en beleidsmedewerkers te interviewen. Na de kennisverwerving door middel van de literatuurstudie en de verwerking van de interviews moeten de verschillende onderzoeksresultaten geanalyseerd en verwerkt worden.

De nadruk in het derde deel van het onderzoek ligt op de conclusies en aanbevelingen betreffende het onderwerp.

## **1.4 Relevantie van het onderzoek**

Huiselijk geweld en eengerelateerd geweld hebben een grote impact op de samenleving. Niet alleen voor de slachtoffers ervan, maar ook voor de familieleden, kennissen en ooggetuigen. Het is een verontrustend verschijnsel waar men veelal niet mee om weet te gaan. Outsiders hebben niet het inzicht in het fenomeen om adequaat te kunnen handelen. Men weet er nog te weinig van, en daar moet verandering in komen. Momenteel wordt er daarom veel onderzoek verricht naar eengerelateerd geweld. Het is van groot belang inzicht te krijgen in de problematiek rondom het fenomeen. Met dit rapport tracht ik een bijdrage te leveren aan de maatschappij door een handreiking te doen voor de bestuursstijl die het beste past bij de problematiek rondom eengerelateerd geweld. Op deze manier kan er meer inzicht in de problematiek verkregen worden en kunnen slachtoffers van eengerelateerd geweld beter beschermd worden in de toekomst. Het is de maatschappelijke plicht van de samenleving om hier iets aan te doen. Met dit onderzoek lever ik een kleine bijdrage.

## **1.5 Opbouw onderzoeksrapport**

Dit onderzoeksrapport valt uiteen in vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geeft een inleiding op de problematiek en levert de vraagstelling voor dit onderzoek.

In hoofdstuk twee komt het theoretisch kader aan bod betreffende de interactieve bestuursstijlen die gemeenten kunnen hanteren bij de totstandkoming van beleid inzake huiselijk geweld. Tevens komt de kwaliteit van beleid aan bod door antwoord te geven op de vier kernvragen van beleid van Hemerijck.

In hoofdstuk drie worden de begrippen eengerelateerd geweld en huiselijk geweld besproken. Er zal naar beide definities worden gekeken en een vergelijking gemaakt worden tussen beide begrippen.

Hoofdstuk vier bestaat uit de resultaten voortkomend uit de interviews. De opbouw en resultaten van de vraaggesprekken worden in dit hoofdstuk uiteen gezet.

Het vijfde en tevens laatste hoofdstuk betreft de beantwoording van de onderzoeksvragen en de daaruit voortvloeiende conclusies van het onderzoek. Tevens zullen er een aantal aanbevelingen plaatsvinden ter verbetering van de aanpak van eengerelateerd geweld.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de theoretische achtergrond. Van maatschappelijk verschijnsel naar beleid is namelijk nog een hele stap. Vroeger werd die stap vooral gezet van achter het bureau, maar tegenwoordig zien we steeds vaker vormen, waarin de ambtenaar achter zijn bureau vandaan komt en in open communicatie met de bevolking werkt aan beleid dat op de doelgroep is toegesneden. De vraag is dan welke interactieve bestuursstijl het beste voldoet?

### 2.1 Bestuursstijlen

In de hedendaagse bestuurlijke praktijk bestaan er verschillende manieren van besturen. Hoe gaan gemeenten met een probleem om en hoe gaat men dat met beleid aanpakken? Interactief beleid is een van de mogelijke opties. Het is een bepaalde stijl van besturen. Gemeenten gaan de laatste tijd veel meer interactief te werk, maar hoe interactief zijn ze werkelijk? Interactief beleid staat voor een aantal verschillende vormen, ook wel bestuursstijlen genoemd. Men moet rekening houden dat wanneer men een bestuursstijl kiest, deze wel moet passen bij de gegeven situatie. Welke bestuursstijl wordt in de praktijk gehanteerd bij de totstandkoming van het huiselijk geweld beleid? Past deze stijl ook bij eengerelateerd geweld?

Er worden een viertal interactieve bestuursstijlen onderscheiden door Pröpper & Steenbeek (2001) aan de hand van de rol van het (hier:gemeente-)bestuur en de participanten in de participatieladder. De bovenste trede van de participatieladder staat voor inhoudelijke openheid en een grote invloed van de participanten. Inhoudelijke openheid heeft betrekking op de ruimte die er is voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van het bestuur. Het heeft betrekking op de toegankelijkheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om mee te doen met het beleid. Bij elke lagere trede nemen deze af (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.50).

De vier interactieve bestuursstijlen zijn:

- Faciliterende stijl;
- Samenwerkende stijl;
- Delegerende stijl;
- Participatieve stijl.

Bij de *faciliterende stijl* van besturen gaat het primair om het beleid van de participanten. Deze treden op als initiatiefnemer en beslissen zelf. Het bestuur biedt slechts ambtelijke ondersteuning. Dit kan hetzij via geld, tijd, deskundigheid of materiele hulpmiddelen.

Men kan hierbij denken aan het praktijkvoorbeeld dat de GGD met het voorstel komt om huiselijk geweld aan te pakken, omdat zij er de laatste jaren veel mee in aanraking zijn geweest en het idee heeft dat de problematiek verergerd en er wat aan gedaan moet worden. Met eigen middelen beginnen zij met het ontwikkelen van een arrangement om huiselijk geweld aan te pakken. Tevens startte zij een campagne tegen huiselijk geweld. De gemeente kan ervoor kiezen om deze aanpak van huiselijk geweld en de campagne te ondersteunen, omdat de GGD immers bijdraagt aan beleidsdoelstellingen van de gemeente. Ook kan zij redeneren dat de GGD over voldoende eigen beleidsmiddelen beschikt om het probleem aan te pakken. De gemeente acht de problematiek van belang en geeft de GGD de ruimte om een beleidsvoorstel te ontwikkelen.

De gemeente acht de problematiek belangrijk, maar niet dusdanig dat het bestuur hier direct bij betrokken wil zijn. Zij vindt het niet nodig om zelf het heft in handen te nemen en laat het over aan andere partijen. (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.71)

Bij de *samenwerkende stijl* tracht het bestuur samen met de participanten tot een gemeenschappelijk beleid te komen, waaraan allen bijdragen in de vorm van kennis, ervaring en beleidsmiddelen. Het gemeentebestuur is bij deze bestuursstijl mede-initiatiefnemer en er wordt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samengewerkt. Beslissingen worden ook samen genomen. De problematiek is voor het gemeentebestuur belangrijk, maar niet dusdanig dat het volledig zelfstandig het beleid wil bepalen. Partijen moeten over voldoende menskracht, geld en andere relevante hulpmiddelen beschikken.

In de praktijk kan het zo zijn dat de gemeente samen met andere actoren zoals de GGD, hulpverlening, politie en justitie een gezamenlijk plan maakt voor de aanpak van huiselijk geweld. Alle betrokken actoren hebben zeggenschap bij de totstandkoming van het beleid en beschikken over eigen middelen. Er is een evenwichtige inbreng van alle partijen, zo ook van het gemeentebestuur. Samen met het werkveld bereiden zij beleid voor en is zij betrokken bij de uitvoering ervan. Het gemeentebestuur let erop dat de uitvoering van het beleid gebeurt zoals vooraf is overeengekomen.

Bij de *delegerende stijl* geeft het gemeentebestuur de participant bevoegdheden om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. De participant is hier medebeslisser. Andere partijen dan de gemeente beslissen mee over de nadere invulling van beleid, binnen de randvoorwaarden van het bestuur. Zij concretiseren het beleid van het bestuur en werken dit beleid verder uit. Het bestuur vindt de problematiek belangrijk, maar wil niet alles zelf in detail regelen.

De GGD kan bijvoorbeeld de bevoegdheid krijgen van het gemeentebestuur om een arrangement te ontwikkelen voor de aanpak van huiselijk geweld. Zij geeft zelf invulling aan het beleid van de gemeente. Hierbij moet de problematiek wel voldoende zijn afgebakend, zodat participanten zelfstandig en slagvaardig kunnen opereren. Het gemeentebestuur verschaft hen hiervoor de middelen.

Bij de *participatieve stijl* staat het beleid van het bestuur centraal. Zij wil volledige zeggenschap over het beleid houden. Participanten mogen het bestuur adviseren bij deze stijl. Het bestuur vraagt hen om open advies, waarbij de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven. Maar het is uiteindelijk het bestuur dat beslist over de invulling van beleid. De problematiek is voor het bestuur dusdanig belangrijk dat het doorslaggevende bestuurlijke en politieke bemoeienis met het gehele beleid wil hebben.

De gemeente kan zich bijvoorbeeld afvragen hoe zij het beleid inzake huiselijk geweld het beste vorm kan geven. Geïnteresseerden en belanghebbenden kunnen van het begin af aan meedenken en ideeën aanleveren.

Het is van belang dat er bij de verschillende bestuursstijlen rekening wordt gehouden met de rol die de gemeente speelt bij het beleid en de rol die aan participanten wordt gegeven. Bij de faciliterende stijl heeft de participant de grootste rol, en bij de participerende stijl de is de grootste rol weggelegd voor de gemeente. Dit brengt risico's mee voor de gemeente wat betreft beleidsvrijheid. Bij de faciliterende stijl loopt de gemeente het meeste risico om beleidsvrijheid te verliezen, aangezien de participant het beleid ontwikkeld. Bij de participerende stijl is de kans op verlies van beleidsvrijheid een stuk kleiner, omdat de gemeente zelf de overhand heeft. Zij bepaald het uiteindelijke beleid. Zie onderstaande figuur.

**Figuur 1: Bestuursstijlen en beleidsvrijheid**

| Faciliterende stijl                     | Samenwerkende stijl            | Delegerende Stijl | Participerende Stijl  |
|---|--------------------------------|-------------------|-----------------------|
| Rol participant relatief sterk aanwezig |                                |                   |                       |
|   |                                |                   | Rol gemeente dominant |
| groot                                   | Risico verlies beleidsvrijheid |                   | klein                 |

### Bestuursstijl in de praktijk

Nu duidelijk is welke opties er qua interactieve bestuursstijlen mogelijk zijn in de praktijk ten aanzien van beleid inzake huiselijk geweld, zal vervolgd worden met de best passende bestuursstijl gegeven de problematiek. Aan de hand van de aard van het probleem, huiselijk geweld, zou men kunnen stellen dat de *samenwerkende stijl* van besturen mogelijk een van de meest optimale resultaten zal geven. Zoals al eerder is vermeld is samenwerking van verschillende instanties in de ketenbenadering bij huiselijk geweld van groot belang. Interactie is hier het sleutelwoord. De gemeente kan de problematiek niet zelfstandig oplossen. Zij is voor de aanpak van de problematiek aangewezen op de steun en inbreng van verschillende maatschappelijke organisaties en instanties die een rol spelen bij huiselijk geweld, zoals de politie, GGD, maatschappelijk werk en justitie. De overheid betreft daarom in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in open wisselwerking met hen tot resultaten te komen (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.48). Dat de gemeente samenwerkt met andere partijen neemt niet weg dat de gemeente zelf bepaalde uitkomsten voor ogen heeft bij dit beleid en deze verwezenlijkt wil zien. Hier wordt een gezamenlijk plan voor gemaakt, waaraan iedereen een bijdrage levert. De gemeente treedt op als gelijkwaardige samenwerkingspartner en heeft invloed op de invulling en uitwerking van beleid. Het aantal actoren dat bij de samenwerkende stijl tot het samenwerkingsverband hoort is beperkt. Communicatie, afstemming en het realiseren van overeenstemming worden op deze manier bevordert.

De andere drie stijlen voldoen minder goed bij de problematiek van huiselijk geweld. Dat ligt aan de rol die het gemeentebestuur daarin speelt. Het kabinet heeft binnen de problematiek van huiselijk geweld een grote rol voor de gemeente weggelegd. Zij vindt dat aan de decentrale overheid een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt bij het tot stand brengen van samenwerkingsinitiatieven. Bij de gemeenten past een regierol in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau (Ministerie van Justitie, 2002, p.13-14). Deze regierol ontbreekt bij de drie andere interactieve bestuursstijlen.

Allereerst de *faciliterende stijl*. Bij de faciliterende stijl biedt het gemeentebestuur slechts ondersteuning aan andere partijen. Dit is echter niet voldoende inbreng, vanwege het feit dat de problematiek te belangrijk is om aan anderen over te laten. Het kabinet impliceert een

grote rol van de gemeente en bij dit type bestuursstijl is er geen grote rol voor de gemeente weggelegd.

De *delegerende stijl* van besturen is ook minder geschikt. Delegatie impliceert dat de gemeente zelf te weinig in huis heeft om de problematiek aan te pakken. Dit is echter niet het geval. Zij heeft deels de kennis, expertise en middelen om een passend beleid te realiseren. Het kabinet biedt namelijk ondersteunende activiteiten ter verbetering van de aanpak van huiselijk geweld en kent subsidieregelingen om gemeenten bij te staan. Een andere reden waarom de delegerende stijl niet voldoet is omdat het beleid inzake huiselijk geweld met behulp van de gemeente geconcretiseerd en uitgewerkt moet worden. De gemeente moet de beslissingsbevoegdheid in eigen hand houden en niet afgeven aan derden. Zij moet kunnen ingrijpen wanneer dit nodig is en niet beslissingen van participanten accepteren, terwijl zij zelf een andere keuze zou hebben gemaakt. Dit komt de kwaliteit van het beleid niet ten goede.

Als laatste de *participatieve stijl*. Deze voldoet niet voldoende om een sluitende aanpak voor huiselijk geweld te garanderen. Een samenhangende aanpak van huiselijk geweld omvat de functies preventie, signalering en bescherming, justitiële aanpak, hulpverlening en nazorg. Daarbij is er een specifiek hulpaanbod voor de verschillende doelgroepen: de slachtoffers van huiselijk geweld, de plegers van huiselijk geweld en de eventuele kinderen die getuige zijn (geweest) van het geweld. Om zo'n sluitende aanpak te realiseren zijn veel verschillende organisaties nodig: organisaties vanuit de zorgketen, de veiligheidsketen, de jeugdketen, etc. (VNG, 2004, p.39) Bij deze stijl van besturen wil het bestuur volledige zeggenschap over het beleid behouden. Dit is echter niet mogelijk, vanwege het aantal actoren dat nauw betrokken is bij de uitvoering van beleid. Zij moeten ook enige zeggenschap hebben in dit gebeuren en bij deze stijl kunnen zij niet beslissen of meebeslissen, slechts over alles meepraten en argumenten aandragen. De rol van de participant is die van adviseur en dat is niet genoeg gezien de grote rol die is weggelegd voor de politie, GGD, maatschappelijk werk en justitie inzake deze problematiek. De aanpak van huiselijk geweld kan alleen effectief zijn als verschillende organisaties die het aangaat samenwerken (Ministerie van Justitie, 2002, p.13).

Een andere reden waarom naar mijn mening de *samenwerkende stijl* van besturen naar alle waarschijnlijkheid de beste optie is, is omdat dit type bestuursstijl het beste zal werken, aan zowel de daderkant als aan de slachtofferkant. Bij deze stijl van besturen worden verschillende partijen bij elkaar gebracht, met ieder hun eigen expertise op het gebied van huiselijk geweld. Zo heeft de ene partij kennis van zaken met betrekking tot signalering, de ander met betrekking tot hulpverlening en weer een ander met betrekking tot het juridische traject. Door al deze partijen samen te brengen bij de totstandkoming van beleid kan de beste gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld tot stand gebracht worden.

Bij de politie en justitie is inmiddels een gezamenlijke aanpak in praktijk gebracht ([regiotwente.nl](http://regiotwente.nl)). Bij huiselijk geweld moet de dader allereerst inzien dat het gedrag dat hij/zij vertoont niet getolereerd wordt. De bedoeling van de aanpak is dat dader tot inkeer komt en normen bijgespijkerd krijgt dat huiselijk geweld niet kan. Dit moet vanuit de zorgstructuur komen. Hier komen de GGD en maatschappelijk werk om de hoek kijken. Blijft de dader doorgaan met het geweld, dan wordt tot aanhouding overgegaan en komt justitie in beeld. De dader wordt gestraft voor zijn handelingen. Hier is een taak voor de repressieve structuur weggelegd.

Het is de taak van de politie om in te grijpen bij meldingen van huiselijk geweld. Justitie moet de dader vervolgen en vervolgens kan de rechter een uitspraak doen waardoor de dader een

verplichte therapeutische behandeling moet ondergaan. Daarnaast wordt er vaak een handelingspatroon aan de dader aangeboden waar hij/zij mee uit de voeten kan. Dit is een taak die veelal voor de GGD weggelegd is.

Instanties moeten op basis van autonomie hun taken uit kunnen voeren die vooraf samen opgesteld zijn. Samenwerking levert meer op dan solistisch optreden van de gemeente. Bij de samenwerkende stijl van besturen zijn de repressieve structuur van de politie en de gemeente en de zorgstructuur van maatschappelijk werk en de GGD nauw met elkaar verweven. Samen pakken zij het maatschappelijke probleem aan en trachten tot een oplossing te komen om herhaling in de toekomst te voorkomen.

Er zitten echter ook een paar gevaren aan deze bestuursstijl. Een van de gevaren die deze bestuursstijl met zich meebrengt is dat de gemeente de regierol kan kwijtraken aan derden. Het is daarom van groot belang dat zij vooraf duidelijkheid schept over de rol van het bestuur en de rol van de participant, anders kan deze de regie over gaan willen nemen.

De gemeente moet de touwtjes goed in handen houden en ervoor zorgen dat participanten het proces inhoudelijk verrijken en niet inhoudelijk verarmen. (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.149) Het zou namelijk zonde tijd en geld zijn wanneer er partijen bij de totstandkoming van het beleid betrokken worden die geen vernieuwende en verfrissende inbreng hebben.

Naar mijn mening is de best passende stijl van besturen de *samenwerkende stijl* als het gaat om beleid inzake huiselijk geweld. Komt deze aanpak de kwaliteit van het beleid ook ten goede als het gaat om eengerelateerd geweld? Dit zal ik in de volgende paragraaf proberen te analyseren aan de hand van de vier kernvragen van beleid van Hemerijck.

## **2.2 Kwaliteit van beleid**

In de beleidswetenschappen kent men vele perspectieven en benaderingen. Om een analyse van de kwaliteit van beleid mogelijk te maken zal ik gebruik maken van de vier kernvragen van beleid die Anton Hemerijck stelt. De typologie van vier beleidsvragen geeft uitdrukking aan een geïntegreerd en breed toepasbaar perspectief voor de analyse van beleid (Hemerijck, 2003, p.9). Hemerijck schenkt hierbij aandacht aan het normatieve karakter van beleid in termen van normen en waarden, maar verschaft ook inzicht in de empirische consequenties van beleid in termen van effectieve prestaties.

Kwaliteit veronderstelt volgens Hemerijck volledigheid en beleid is volledig als het aan alle vier kernvragen van beleid voldoet. De vragen zijn: 'werkt het', 'past het', 'mag het' en 'hoort het'. De vragen worden theoretisch afgeleid door de doelgerichte handelingsoriëntatie van consequentie (logic of consequence) en de regelgeleide handelingsoriëntatie van passendheid (logic of appropriateness) analytisch te verbinden met de criteria van input- en outputlegitimatie van beleid. (Hemerijck, 2003, p.9) Gelegitimeerd beleid moet voldoen aan vier kwaliteitsmaatstaven die overeenkomen met de vier kernvragen van beleid. Beleid moet in de eerste plaats instrumenteel doelmatig zijn. Dit betekent dat het gekozen beleidsinstrument moet werken in de praktijk. Het moet een duidelijke bijdrage leveren aan de realisering van politieke doelstellingen. In de tweede plaats moet beleid slagvaardig zijn. Dit wil zeggen dat het politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar moet zijn. Ten derde behoren beleidsbeslissingen constitutioneel rechtmatig te zijn. De rechtsstaat stelt bepaalde regels en procedures waaraan beleid moet voldoen. Het moet volgens de rechtstaat 'mogen'. Als laatste dient beleid maatschappelijk aanvaardbaar te zijn. Beleid moet in de ogen van de burgers 'horen', oftewel in overeenstemming te zijn met algemeen aanvaarde normen en waarden. Onderstaande tabel dient ter verduidelijking van het kader:



Tabel 1: Vier kernvragen van beleid

| <b>Handelingsoriëntatie</b>     | <b>Criteria van Legitimatie</b>                     |  |
|---------------------------------|---|--|
|                                 | <i>Output-legitimiteit</i>                          | <i>Input-legitimiteit</i>                        |
| <i>Logic of appropriateness</i> | Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid ('past het?') | Maatschappelijke aanvaardbaarheid ('hoort het?') |
| <i>Logic of consequence</i>     | Instrumentele doelmatigheid ('werkt het?')          | Constitutionele rechtmatigheid ('mag het?')      |

Bron: Hemerijck, 2003, p.14

Allereerst zal ik het theoretisch perspectief bespreken met een analytische afleiding van de vier kernvragen. Daarna zal ik de vier kernvragen stuk voor stuk nader toelichten en ze vervolgens betrekken op het beleidsprobleem: eengerelateerd geweld.

### **Theoretisch perspectief**

Legitimering van beleidskeuzen is waar het allemaal om draait in de politiek. Ontwikkeling van beleid gebeurt daarom door democratische besluitvorming. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen input- en outputgerichte criteria van democratische legitimatie (Scharpf, 1999). Deze criteria refereren naar de twee stadia die het beleidsproces ideaaltypisch kent. De inputkant van het beleidsproces, te weten de strijd tussen politici voor de gunst van de kiezer, medeparlementsleden en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties over de doelen van beleid. En de outputkant van het beleidsproces, namelijk de effectieve uitvoering van beleid.

De inputkant is erg normatief van aard, en is daardoor niet ontvankelijk voor toetsing door empirisch onderzoek. Outputlegitimiteit is dat echter wel. Deze kan getoetst worden in de praktijk wanneer er voorafgaand aan het opstellen van beleid duidelijke definities zijn gemaakt van beleidssucces en -falen. Beide criteria zijn noodzakelijk.

Wanneer men beleid gaat analyseren moet men naast de input- en outputgerichte democratische legitimatie ook rekening houden met het regelgeleide handelen van beleidsmakers. Er is sprake van institutionele verdichting in het beleidsbestel. Beleidsmakers kunnen zich laten leiden door de logica van consequentie of de logica van passendheid (March & Olsen, 1989). De logica van consequentie kiest in abstracto voor een beleidsoptie op grond van hun stabiele voorkeuren in relatie tot de te verwachten uitkomsten. De logica van passendheid doet dit op grond van hun percepties over wat in een gegeven situatie 'passend' is.

De vier kernvragen van beleid kunnen worden geadstrueerd door de dubbele grondslag van democratische legitimatie kruislings te paren aan de beide handelingslogica's van consequentie en passendheid (Hemerijck, 2003, p.14). Hiermee is een analytische orde geconstrueerd van de vier ideaaltypisch te onderscheiden kwaliteitseisen van beleid die ik eerder heb genoemd.

## Vier kernvragen nader toelicht

### *Hoort het?*

De hoort het-vraag gaat over vertrouwen en geloofwaardigheid in de politiek door de burger. Beleid moet maatschappelijk aanvaard worden, dat wil zeggen dat het moet aansluiten bij normatieve en culturele oriëntaties in de samenleving. De hoort het-vraag bestrijkt dan ook de subjectieve waardering van beleid door burgers.

De maatschappelijke aanvaardbaarheid van democratisch beleid valt uiteen in twee delen: procedurele- en inhoudelijke aanvaardbaarheid.

### *Past het?*

De past het-vraag houdt zich bezig met het vraagstuk van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van beleid. Het gaat hierbij om de institutioneel-organisatorische toerusting die nodig is om de instrumentele oplossingen ten uitvoer te brengen. Het toetsingscriterium is institutioneel-bestuurlijke slagvaardigheid van beleid. Ook de past het-vraag bevat twee criteria: beleid moet politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar zijn. Politiek-strategische overwegingen spelen hierbij een rol.

### *Mag het?*

De mag het-vraag gaat over politieke en rechtsstatelijke ordening, burgerlijke grondrechten, democratische procedures en bestuurlijke bevoegdheden aan de inputkant van het politieke proces. De overheid wordt volgens een logica van consequentie gebonden aan het recht en heeft zich hiernaar te voegen bij het opstellen van beleid.

### *Werkt het?*

De werkt het-vraag staat in het teken van probleemgeoriënteerd onderzoek dat zich richt op de inhoudelijke analyse van oorzaken van maatschappelijke problemen, en op de mogelijke effecten van deze problemen in de beleidsomgeving. Deze vraag veronderstelt dat beleid, volgens een logica van consequentie, doelgericht is op outputprestaties. Onderzoek kan gedaan worden naar de prestaties van overheidsbeleid in termen van succes of falen en men kan een analyse opmaken van de oorzaken van maatschappelijke problemen; hier eengerelateerd geweld. De werkt het-vraag bevat twee criteria: beleid moet zo doeltreffend en doelmatig mogelijk zijn. (Hemerijck, 2003, pp. 14-22)

Met deze vier vragen wordt aandacht besteed aan de normatieve dimensie van beleid, maar ook aan de effectiviteit. Met behulp van dit instrumentarium kan bijvoorbeeld blijken dat wat passend is voor gevallen van huiselijk geweld, niet passend is voor eengerelateerd geweld.

### **3. De begrippen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld**

In dit hoofdstuk zullen de begrippen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld worden gedefinieerd om tot een goede afbakening van het onderzoek te komen. Zoals al eerder vermeld is eengerelateerd geweld een specifieke vorm van huiselijk geweld. Alvorens een definitie te kunnen geven wat huiselijk geweld en eengerelateerd geweld inhouden zal een driedeling worden beschreven die zich naar alle waarschijnlijkheid in de praktijk afspeelt.

#### **3.1 Driedeling in de praktijk**

Wanneer men spreekt over huiselijk geweld kan een driedeling worden gemaakt in de praktijk. Deze categorisering betreft het onderscheidt tussen huiselijk geweld, eengerelateerd geweld en een combinatie van beide soorten geweld. Dit zal ik nader toelichten.

Huiselijk geweld en eengerelateerd geweld lijken op het eerste gezicht erg op elkaar. Waar de 'eerkwestie' om de hoek komt kijken is vaak onduidelijk. Er zit ergens een overgang tussen de twee begrippen, maar waar die zit is vaag. Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds onmacht en een beperkt handelingsrepertoire en anderzijds macht en culturele legitimiteit. De trigger ligt in het moreel schuldbesef.

Huiselijk geweld wordt vaak gepleegd vanuit de onmacht van een persoon om de situatie onder controle te houden. Hiertoe heeft hij een beperkt handelingsrepertoire. De individuele pleger reageert zijn frustraties, jaloezie en machteloosheid af op de 'zwakkere partij' (vaak echtgenote en/of kinderen). Huiselijk geweld is hiermee vooral persoonsgebonden en in de meeste gevallen ziet de dader de ernst van zijn handelingen wel in. Het schuldbesef is aanwezig.

Eengerelateerd geweld daarentegen is sterk cultuurgebonden. Het wordt geoefend aan de hand van een soort van 'code van gedrag' die hoger is dan de persoon zelf; de heersende cultuur. Hofstede's definitie van cultuur is 'de collectieve mentale vóórprogrammering die de leden van één groep of categorie mensen onderscheidt van die van andere' (Hofstede, 2002, p. 10). Het is een collectief uitgeoefende vorm van geestelijk, lichamelijk en/of seksueel geweld. Eengerelateerd geweld komt voort uit de mentaliteit van een gemeenschap, uit sociale achtergronden en uit opvattingen over man-vrouw-verhoudingen. Het gedrag geldt in de cultuur als een soort van plicht waardoor de schuldvraag elders komt liggen. De schuldvraag bij eengerelateerd geweld ligt hier meer bij de cultuur dan bij het individu zelf. Dit voorziet in legitimatie van de pleger. De heersende normen en waarden in de cultuur leren de persoon dat het in sommige omstandigheden geoorloofd is om eengerelateerd geweld te vertonen. In sommige gevallen wordt het zelfs aangemoedigd en beloond. Schuldbesef ontbreekt vaak.

Men kan dus zeggen dat het motief tot beide soorten geweld anders in elkaar steekt.

Daarnaast bestaat er nog een ander segment. Dat is geweld dat eigenschappen vertoont van zowel huiselijk geweld als eengerelateerd geweld. Het is een mengeling van huiselijk en eengerelateerd geweld. Denk bijvoorbeeld aan het voorbeeld dat wanneer een voorheen 'eervolle' vrouw vlucht vanwege huiselijk geweld, ineens haar eer in het geding kan komen en ze bedreigd kan worden met eermoord. Dit geldt tevens voor allochtone mannen, die ervoor uitkomen homoseksueel te zijn. Homoseksualiteit wordt gezien als een zonde en wordt afgewezen.

Wanneer men spreekt over huiselijk geweld en eengerelateerd geweld heeft men het dus niet over een en hetzelfde begrip, maar over twee verschillende begrippen. Er zijn wel overeenkomsten tussen beide begrippen, en soms lopen ze in elkaar over.

### 3.2 Huiselijk geweld

Zoals eerder vermeld verstaat men onder huiselijk geweld lichamelijk, seksueel of geestelijk geweld, dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd. Bedreiging en belaging (stalken) behoren hier ook toe. Het kan de vorm aannemen van kindermishandeling of seksueel kindermisbruik, maar ook partnerrelatiegeweld in alle denkbare verschijningsvormen en mishandeling of verwaarlozing van ouderen (fact sheet huiselijk geweld). Huiselijke kring heeft hier betrekking op (ex-)partners, gezins- of familieleden en huisvrienden. Het begrip 'huiselijk' wijst dus op de relatie tussen dader en slachtoffer, niet zozeer op de plek waar het gebeurt (het eigen huis).

Huiselijk geweld komt voor in alle sociaal economische klassen en binnen alle culturen in Nederland. Het is persoonsgebonden. Bij huiselijk geweld reageert de individuele pleger zijn frustraties, jaloezie en machteloosheid af op de 'zwakkere partij' (vaak echtgenote en/of kinderen).

### 3.3 Eergerelateerd geweld

Onder eergerelateerd geweld wordt verstaan elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken (Ferwerda & van Weiden, 2005, p.5). Het omvat dus alle geweld dat gepleegd wordt vanwege de eer, dus zowel geweld dat wordt gepleegd om te voorkomen dat de kuisheid wordt geschonden, als geweld om de eer te zuiveren wanneer onwenselijk contact heeft plaatsgevonden (of men hiervan vermoedens heeft).

Voorbeelden van eergerelateerd geweld zijn: (bedreiging met) eermoord, (bedreiging met) trotsmoord, zelfmoord, dodelijke ongeluk, mishandeling, verminking, (bedreiging met) verstoting, uithuwelijking en terugbevestiging (wraak nemen op (de familie van) de eerschender).

Eerwraak is, zoals velen mensen denken, geen religieus fenomeen dat sterk samenhangt met de Islam. Het is een oeroud crosscultureel verschijnsel dat niet alleen onder moslims voorkomt, maar ook onder Hindoestanen en Christenen. Het is een fenomeen dat meer te maken heeft met de mentaliteit van een gemeenschap, sociale achtergronden en ideeën over man-vrouw-verhoudingen dan met het geloof. (Ferwerda & van Weiden, 2005, p.18)

Dit type geweld vindt plaats onder specifiek, culturele en sociale contexten, veelal binnen allochtone groepen. Eergerelateerd geweld draait voornamelijk om de kuisheid van de vrouwelijke familieleden: dochters moeten maagd zijn wanneer ze worden uitgetrouwd en vervolgens absolute trouw betonen aan hun echtgenoot. De mannelijke familieleden hebben tot taak de kuisheid van de vrouwen bewaken. Wordt de eer desondanks geschonden, dan rust op hen de plicht die tegenover de gemeenschap te herstellen. In het uiterste geval gaan ze ertoe over het onteerde vrouwelijke familielid te doden, en soms ook de man die haar heeft onteerd. (Maris van Sandelingenambacht, 2002, p. 62)

Eergerelateerd geweld komt voor in het hele Midden-Oosten (Afghanistan, Egypte, Irak, Iran, Israël, Jordanië, Libanon, Saudi-Arabië, Syrië en Turkije) evenals in een aantal aangrenzende landen (Pakistan, Bangladesh en India aan de ene kant en Sudan, Algerije en Marokko aan de andere kant). Verder is het fenomeen, door koloniale Spaanse en Portugese invloed, ook in Zuid-Amerikaanse landen als Argentinië, Brazilië, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haïti, Peru en Venezuela terecht gekomen. In Nederland en West-Europa is eergerelateerd geweld een geïmporteerd verschijnsel, meegebracht door arbeidsmigranten en asielzoekers sinds de

jaren zeventig (van der Mijhe, 2006). Het komt in Nederland niet alleen voor bij de eerste generatie immigranten, ook de tweede en derde generatie van sommige families zetten de culturele traditie voort.

### 3.4 Verschillen en overeenkomsten

Zoals men kan zien hebben beide begrippen een aantal overeenkomsten met elkaar, waardoor het begrip eengerelateerd geweld voor een deel valt onder de definitie van huiselijk geweld. Echter op belangrijke vlakken verschillen ze ook van elkaar. Allereerst zullen we de overeenkomsten bespreken. Zowel huiselijk geweld als eengerelateerd geweld komen voort uit de oorspronkelijke patriarchale structuur van veel samenlevingen. Mannen hebben hier de macht en gebruiken geweld om die te handhaven. Het betreft dus voornamelijk geweld tegen vrouwen. Geweld tegen vrouwen is universeel en vaak geïstitutioniseerd. (van der Mijhe, 2006) Een andere overeenkomst tussen de twee begrippen is dat het beide vormen zijn van relationeel geweld. Het vindt plaats in gezins- dan wel familieband. Daarnaast komen zowel huiselijk geweld en eengerelateerd geweld wereldwijd voor en in alle lagen van een samenleving.

Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen beide begrippen die nader toegelicht dienen te worden. Eengerelateerd geweld komt, in tegenstelling tot huiselijk geweld, slechts in bepaalde culturen voor. Het is een cultureel bepaalde uitingsvorm van geweld. Het betreft de eer van een groep of familie en wordt dikwijls geïnitieerd en zelfs ook aangemoedigd en beloond door diezelfde groep mensen. Diegene die eengerelateerd geweld pleegt kan veelal rekenen op begrip van zijn sociale en culturele omgeving. Bij huiselijk geweld betreft het slechts de persoonlijke trots van een man. Huiselijk geweld komt vaak voor omdat de man zich om een of andere reden in zijn persoonlijke trots geraakt voelt. De aanleiding ligt niet altijd in de geschonden eer. Huiselijk geweld wordt, in tegenstelling tot eengerelateerd geweld, over het algemeen juist vaak afgekeurd en veroordeeld door de familie en de sociale omgeving. Bij eengerelateerd geweld heeft men dan ook vaak te maken met een dadergroep, terwijl het bij huiselijk geweld slechts om een dader gaat.

Huiselijk geweld vindt grotendeels zijn oorzaak in de persoonlijke geschiedenis van partners. Bij eergeweld zijn het vooral strenge familienormen over eer die het leed veroorzaken. Als een mannelijke dader van huiselijk geweld een nieuwe relatie heeft, neemt de dreiging naar zijn ex-vrouw meestal af, terwijl het slachtoffer van eengerelateerd geweld die dreiging juist jarenlang blijft voelen, ook na een echtscheiding.

Een ander verschil is de escalatiegraad van beide begrippen. Bij huiselijk geweld zien we veelal een jarenlange opbouw, terwijl bij eengerelateerd geweld het erop lijkt dat het geweld escaleert als de sancties die worden opgelegd niet helpen, als het meisje doorgaat met haar gedrag dat onacceptabel is voor haar familie. Het geweld en de druk kunnen na verloop van tijd ook afnemen als de familie tevreden is over hoe een meisje zich aanpast aan de normen en waarden. Daarnaast kan de escalatie opeens heel snel gaan. Het komt namelijk ook voor dat een vrouw nooit lichamelijk geweld heeft ervaren, maar ineens vermoord wordt na één (vermeende) misstap waarover geroddeld wordt in de gemeenschap.

Het vierde en tevens laatste verschil zit in de aanpak. Bij huiselijk geweld is een directe benadering van de dader door de politie en hulpverlening effectief, terwijl bij eengerelateerd geweld een directe benadering naar de dader of familie toe juist tot verergering van de situatie kan leiden. De familie weet dan dat de zaak bekend is en leidt dan gezichtsverlies. Politie en hulpverlening dienen dan ook uiterst voorzichtig te werk te gaan, om escalatie te voorkomen. (eerwraak.info) De participatieve aanpak die bij huiselijk geweld gehanteerd wordt, werkt niet bij eengerelateerd geweld. Een repressieve aanpak richting de dader werkt wellicht beter.

Daarbij moet opgemerkt worden dat naast de repressieve aanpak het culturele aspect van eengerelateerd geweld aangepakt dient te worden om het probleem in zijn geheel te verhelpen. Het sociale structuur waarbinnen eengerelateerd geweld gelegitimeerd is moet geconfronteerd worden, niet alleen de dader zelf. Dit is een zeer problematisch issue, vanwege het feit dat de sociale structuur dusdanig verankerd is dat deze moeilijk te beïnvloeden is.

Nu beide begrippen uiteen zijn gezet en duidelijk is wat de verschillen en overeenkomsten tussen beide soorten van geweld zijn kunnen we vervolgen met de bestuursstijl die gemeenten kunnen hanteren bij de totstandkoming van het huiselijk geweld beleid. Welke van deze stijlen past het best gegeven de problematiek van huiselijk geweld?

## 4. Onderzoeksgebied en onderzoeksrapportage

### 4.1 Onderzoeksgebied + opzet interviews

In dit tweede deel van het rapport zal het praktische gedeelte van het onderzoek aan bod komen. Dit hoofdstuk zal de verwerking van de onderzoeksresultaten bevatten. Om inzicht te kunnen krijgen in de redenen voor de keuzen van de bestuursstijl betreffende het huiselijk geweld beleid heb ik interviews gehouden bij twee beleidsmedewerkers van twee gemeenten, te weten de gemeente Enschede en de gemeente Almelo. Ik heb ervoor gekozen om gemeenten te kiezen die al een beleidsconcept hadden liggen met betrekking tot huiselijk geweld. Bij veel gemeenten staat het huiselijk geweld beleid nog niet hoog op de agenda en zij hebben dan ook nog geen beleid ontwikkeld of een notitie daarvan. Dit komt ook naar voren uit eerder onderzoek. Uit een quick scan van het Verwey-Jonker Instituut bleek dat nog maar weinig gemeenten expliciet beleid op het thema huiselijk geweld voerden (ES&E, van Lier, Vedder en Kors, 2003, p.57). Ondanks dat het huiselijk geweld beleid in de gemeenten Enschede en Almelo ook nog in de kinderschoenen staat, kunnen zij mij wel inzicht verschaffen in hun beleidsplan.



Bron: Twente.nl

Om respondenten te verkrijgen heb ik verscheidene gemeenten telefonisch benaderd voor een afspraak. Als snel kwam naar boven dat veel gemeenten nog geen beleid ontwikkeld hadden ten aanzien van huiselijk geweld. De gemeenten Enschede en Almelo waren hier al iets verder mee en daarom heb ik met deze twee gemeenten een afspraak gemaakt voor inzage van beleid en een interview. In totaal hebben er dus twee interviews plaatsgevonden in een tijdsbestek van twee weken.

In bijlage 2 van dit onderzoeksrapport staat het gehanteerde standaard interview.

## 4.2 Verwerking interviews

Het eerste deel van het interview gaat over de betreffende werkzaamheden van de respondent. Een van de respondenten is beleidsmedewerker bij de gemeente op het gebied van huiselijk geweld. Hier heeft de respondent een fulltime baan aan. De andere respondent geeft aan aandachtsfunctionaris huiselijk geweld te zijn voor zijn gemeente, en dat hij daarnaast nog andere werkzaamheden heeft als beleidsmedewerker Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ). Beiden zijn zij bezig met de ontwikkeling van een convenant huiselijk geweld dat volgens de richtlijnen van het Grote Steden Beleid in 2009 af moet zijn.

Het tweede gedeelte van het interview betreft vragen over het beleid inzake huiselijk geweld van de gemeenten en de daarbij behorende bestuursstijl. Hieruit komt voort dat beide onderzochte gemeenten ervoor kiezen om de totstandkoming van het beleid inzake huiselijk geweld interactief vorm te geven. Zij vertonen overeenkomsten wat betreft de regierol die zij vervullen als centrumgemeente en in de participatie van het werkveld. Het verschil tussen de beide gemeenten zit in de benadering van het bestuur. De gemeente Enschede neigt naar een bottom-up benadering en de gemeente Almelo neigt meer naar een topdown benadering. Dit zal ik uitleggen.

Binnen de gemeente Enschede zijn er de laatste jaren enkele ontwikkelingen geweest op het gebied van huiselijk geweld met betrekking tot beleid. Twee onderdelen hiervan die inmiddels goed werken zijn het Team Vroeghulp bij huiselijk geweld en de Wijkzorgteams. Binnen het Integrale Vroeghulp Team werken hulpverleners van verschillende disciplines en instellingen samen en het Wijkzorgteam zorgt voor een integrale aanpak van individuele problematiek in probleemwijken. Zij is hiermee verder dan de gemeente Almelo. Er is al een samenwerkingsstructuur aanwezig binnen de gemeente, en door hierbij aan te sluiten neemt de gemeente Enschede een niet vooraanstaande rol op zich binnen de problematiek van huiselijk geweld. Zij acht de kracht van het reeds bestaande werkveld van dusdanig niveau, dat zij de uitvoering van beleid aan hen overlaat en zelf een rol op de achtergrond aanneemt. Ze biedt slechts ambtelijke ondersteuning. Men werkt zogenaamd van de bottom-up. De stijl die hierbij past is de faciliterende of de samenwerkende stijl van besturen. Samenwerking is het sleutelwoord in de aanpak van huiselijk geweld. De respondent geeft aan dat zij samenwerking noodzakelijk acht, omdat men met huiselijk geweld nog zoekende is. Iedereen beschikt over een eigen deel expertise wat samenwerken noodzakelijk maakt.

De gemeente Almelo is nog niet zo ver in de ontwikkelingen op dit gebied. Zij moet daarom op dit moment als gemeentebestuur een grotere rol vertegenwoordigen bij de totstandkoming van het beleid. Zij besteedt de uitvoering op casuïstiek niveau uit aan derden op basis van prestatieafspraken. De gemeente Almelo legt als het ware haar doelen op aan de uitvoerende partij; topdown. De stijl van besturen die zij hierbij kiest is een combinatie van twee bestuursstijlen, te weten de samenwerkende stijl en de delegerende stijl van besturen. De respondent geeft aan dat hier voor gekozen is omdat er op deze manier wordt voorkomen dat er achter het bureau de eigen werkelijkheid wordt gecreëerd. De gemeente acht het van groot belang de samenleving bij de aanpak van de problematiek te betrekken en samenhang tussen partners te creëren. Dit alles gebeurt in de stijl van de ketenaanpak waarbinnen een grote rol voor het gemeentebestuur is weggelegd.

Door het verschil in groeitempo tussen de beide gemeenten kan het zo zijn dat de onderwerpen waarop zij de nadruk leggen verschillen van elkaar. Beide gemeenten leggen de nadruk op verschillende pijlers binnen het beleid inzake huiselijk geweld.



Binnen de gemeente Almelo wordt de nadruk gelegd op de volgende vier pijlers binnen het beleid inzake huiselijk geweld:

- goede informatievoorziening;
- goede samenwerkingsstructuur;
- aandacht voor gezinnen met jonge kinderen (als slachtoffer en getuige van huiselijk geweld);
- aandacht voor eerwraakgerelateerd huiselijk geweld

Binnen de gemeente Enschede wordt de nadruk gelegd op een drietal andere onderwerpen, te weten:

- de ketenbenadering; een integrale benadering van samenwerkende partijen en ambulante hulpverlening
- de lokale aanpak; zo vroeg mogelijk lokaal een probleem oppakken waar dat kan om ervoor te zorgen dat het niet escaleert
- meersporenbeleid; politie, justitie en hulpverlening.

Uit een tweetal vragen over de eventuele voor- en nadelen van de gehanteerde bestuursstijl kwam het volgende naar voren. Als eerste voordeel werd genoemd dat bij een interactieve bestuursstijl men op basis van deskundigheid de doelen kan bereiken. Iedere partner heeft expertise op zijn eigen vakgebied en door samen te werken creëert men meer deskundigheid. Daarnaast is het niet mogelijk om alles in eigen handen te houden. Denk aan de terugtrekkende overheid. Een ander voordeel van de samenwerkende stijl van besturen vond men dat op deze manier meer draagvlak gecreëerd wordt en dat het effectiever is. Samenwerken levert meer op dan solistisch optreden.

Als nadeel werd genoemd dat er mogelijk sprake kan zijn van verschillende belangen en doelen van actoren. Ook kan het proces vertraagd worden door de participatie van vele actoren. Wanneer er veel actoren uit het werkveld bij het proces betrokken zijn, kan het soms lang duren. De indirecte manier van besturen kan lange lijnen tot gevolg hebben door de tussenniveaus.

Uit de interviews kwam eveneens naar voren dat de belangrijkste middelen die gebruikt worden om het beleid inzake huiselijk geweld te verwezenlijken de gemeentelijke subsidies zijn; de geldstromen. Men kan hierbij denken aan financiën van het Rijk, middelen voor maatschappelijk werk of externe projecten zoals de impuls opvoedingsondersteuning en de tijdelijke stimuleringsuitkeringen. Daarnaast maken zij gebruik van de middelen OGGZ. Naast de geldstromen is het erg belangrijk dat de gemeenten over de capaciteit en de tijd bezitten om het beleid te verwezenlijken. Dit is terug te vinden in de hoofdelementen van de keuze van bestuursstijl van beide gemeenten. De gemeente Almelo kiest voor een combinatie van de samenwerkende stijl en de delegerende stijl van besturen, waarbij de hulpmiddelen van zowel het gemeentebestuur en de middelen van de participant worden ingezet. De gemeente Enschede kiest voor de faciliterende stijl of de samenwerkende stijl van besturen. De hulpmiddelen behorend bij deze bestuursstijlen worden gedragen door de participant of door de participant en het gemeentebestuur samen. In de praktijk zal het uiteindelijk uitdraaien op het laatste, vanwege het feit dat weinig participanten voldoende financiële middelen hebben om het beleid te verwezenlijken.

De laatste vraag van het interview betreft de plausibiliteit van de middelen die de gemeenten inzetten om het beleid te verwezenlijken. Hierover verschillen beide respondenten van mening. De ene respondent antwoordt dat er waarschijnlijk meer voor nodig is dan deze middelen om het huiselijk geweld beleid te laten werken in de praktijk.

Zo is er een analyse van de oorzaken van huiselijk geweld nodig, vanwege het feit dat er meerdere factoren zijn die huiselijk geweld uit kunnen lokken. De respondent antwoordt dat men hierbij kan denken aan inkomen en huisvesting. Tevens antwoordt de respondent dat huiselijk geweld met de komst van het internet en de huidige normvervaging in stand wordt gehouden. Terwijl de andere respondent antwoordt dat de middelen voldoende zullen zijn om het beleid te laten werken in de praktijk. De gemeente Enschede is een grote gemeente en heeft de capaciteit. Dit zullen kleinere gemeenten echter niet hebben.

### **Rapportage bestuursstijlen onderzochte gemeenten**

Mijn onderzoeksrapport richt zich voornamelijk op de bestuursstijl die de onderzochte gemeenten hanteren bij beleid inzake huiselijk geweld. Hier zal ik verder op ingaan.

Uit mijn praktijkonderzoek is gebleken dat de gemeente Enschede van plan is om het huiselijk geweld beleid interactief aan te pakken. Organisaties moeten samenwerken om tot een oplossing voor het probleem te komen. Zij moeten dan ook vanaf het begin af aan betrokken worden bij het beleid. Dit wil zij doen door het beleid vorm te geven in de faciliterende, of de samenwerkende stijl. Zij is van mening dat de faciliterende stijl eigenlijk het beste is om het probleem op en aan te pakken, echter een combinatie met de samenwerkende stijl van besturen is in de praktijk meer van toepassing. In de praktijk biedt het gemeentebestuur ondersteuning in termen van tijd, geld, deskundigheid en materiële hulpmiddelen. De taak van de gemeente is niet alleen het bieden van ambtelijke ondersteuning aan deelnemende organisaties van de aanpak van huiselijk geweld. Zij is zelf mede-initiatiefnemer ten aanzien van het beleid en werkt voor de uitvoering daarvan samen met andere partijen. Er komt een gezamenlijke aanpak van verschillende instanties om het probleem het hoofd te kunnen bieden. Trajecten van justitie en maatschappelijk werk moeten op elkaar worden aangesloten.

De gemeente Almelo vindt ook dat er een interactieve vorm van besturen moet komen. Verschillende partijen dienen bij elkaar gebracht te worden in een structuur aan de hand van een programmatische aanpak (plan). Om het huiselijk geweld in de praktijk aan te pakken is samenwerking van partijen zoals politie, Justitie, GGD, OM en maatschappelijk werk noodzakelijk. De gemeente Almelo kiest er dan ook voor om het huiselijk geweld beleid vorm te geven met elementen uit twee verschillende stijlen van besturen, te weten de samenwerkende stijl en de delegerende stijl. In de praktijk kunnen deze en andere combinaties van bestuursstijlen tegelijkertijd worden toegepast (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.90).

De samenwerkende stijl is van toepassing omdat het gemeentebestuur op basis van gelijkwaardigheid samenwerkt met andere partijen. In dit geval de politie, Justitie, GGD etc. Er komt een gezamenlijk plan om het probleem aan te pakken. Het huiselijk geweld beleid gaat ook eigenschappen vertonen van de delegerende stijl, omdat het gemeentebestuur aan de participant (in dit geval de GGD of maatschappelijk werk) de bevoegdheid geeft om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. De gemeente neemt de regierol op zich en dient de samenhang te bewaken. Het Vangnet Bemoezorg, het Vangnet Huiselijk Geweld en het casuïstiek overleg worden uitbesteed aan de GGD of maatschappelijk werk. Zij mogen binnen randvoorwaarden en met prestatieafspraken het werk uit gaan voeren. De uitvoering van beleid moet passen binnen reeds vastgestelde beleidskaders van het bestuur. Dit is een topdown benadering van beleid.

Concluderend kan men zeggen dat de stijl die men in de regio Twente hanteert interactief is en grotendeels wordt vormgegeven met elementen uit de samenwerkende stijl van besturen. De aanpak van regio Twente is weergegeven in een model: 'Model Integrale Aanpak Huiselijk Geweld Regio Twente' (GGD regio Twente, 2005). Zowel de gemeente Enschede als de gemeente Almelo putten uit dit model. (GGD regio Twente, 2005, p. 5)

### **Ketenaanpak Twente**

Met ingang van januari 2006 hebben gemeenten in Twente een regierol integrale aanpak huiselijk geweld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het 'Model Integrale Aanpak Huiselijk Geweld Regio Twente' (zie Bijlage 3, 4a/4b). Dit model stelt dat de hulpvraag van de cliënt uitgangspunt van handelen is voor de politie, justitie en hulpverlenende instanties. Omdat geen enkele instantie huiselijk geweld alleen effectief kan bestrijden, is samenwerking van deze partijen nodig. Zij vormen een keten en realiseren samen een sluitende aanpak voor huiselijk geweld. Hierbij gaat het erom dat de hulpvraag van de cliënten en het gevraagde hulpaanbod op de juiste wijze gematcht worden. Dit kan alleen door samenwerking afgestemd worden. Het begint al bij de melding en signalering van huiselijk geweld. De melding en signalering van huiselijk geweld komt op verschillende wijze binnen bij de bestaande instellingen, maar veelal zal de politie als eerste ingeschakeld worden. (GGD regio Twente, 2005, p.12) De ketenaanpak wordt vanaf dat moment in werking gezet.

Bij signalering en melding van huiselijk geweld hebben de hulp- en dienstverleners te maken met enkelvoudige of meervoudige hulpvragen van een cliënt of cliëntensysteem. Onder enkelvoudige hulpvraag wordt verstaan een hulpvraag van een cliënt op het terrein van huiselijk geweld, waarbij het om een enkele individuele hulpvraag gaat van dader en slachtoffer. Bij meervoudige hulpvragen heeft men te maken met meervoudige problematiek van huiselijk geweld, waarbij meerdere hulpvragen op diverse levensterreinen zich voordoen. Het zal altijd moeilijk zijn om een scheiding tussen beiden soorten hulpvragen aan te brengen, omdat het veelal ook te maken heeft met de wijze waarop de hulpvraag gemeld of behandeld wordt. Soms blijkt dat een hulpvraag snel opgelost kan worden. In andere gevallen ligt er achter de enkelvoudige hulpvraag toch een complexe problematiek, die duidt op een meervoudige hulpvraag.

Criteria, waar de hulpverlener de hulpvraag op toetst zijn:

- veiligheid/onveiligheid
- bescherming
- draagkracht versus draaglast
- acuut/niet acuut
- meerdere betrokkenen bij de hulpvraag
- meerdere problematieken met betrekking tot de hulpvraag (b.v. verslavingsproblematiek, schuldhulpverlening, psychiatrische problematiek).

Bij een meervoudige complexe hulpvraag is er eigenlijk sprake van meerdere trajecten voor zowel pleger/dader, slachtoffer, kinderen, ouderen en/of getuigen.

De hulpverlener die geconfronteerd wordt met signalen of een melding van huiselijk geweld, zal aan de hand van de bovengenoemde criteria eerst een probleemanalyse opstellen, voordat er overgegaan kan worden tot het opstellen van een hulpverleningsplan voor alle betrokkenen. Bij een meervoudige complexe hulpvraag zijn meerdere scenario's mogelijk, afhankelijk van de hulpvragen, het aantal betrokken personen en instellingen. Dit zal per geval nader worden vastgesteld. Het eerste belang in een crisissituatie is dat er direct wordt ingegrepen ter beveiliging en bescherming van het slachtoffer en eventuele kinderen. Daarna volgt een uitgebreide probleemanalyse voor alle betrokkenen en komt de procesmanager in beeld.

In geval van een acute onveilige situatie moet er direct worden ingegrepen. De pleger/dader wordt opgepakt en het slachtoffer (met eventuele kinderen) wordt beschermd. Er kunnen zich dan een aantal scenario's voordoen:

Scenario 1: pleger/dader uit huis, slachtoffer en eventuele kinderen blijven thuis

Scenario 2: pleger/dader uit huis, slachtoffer en eventuele kinderen uit huis

Scenario 3: pleger/dader en slachtoffer blijven thuis

Indien er sprake is van een enkelvoudige hulpvraag van een cliënt, dan volgt een justitieel traject en hulpverleningstraject voor pleger/dader en een hulpverleningstraject voor slachtoffer en eventuele kinderen op vrijwillige basis. In geval van hulp aan kinderen zal vanuit de systeemgerichte benadering specifieke hulp worden geboden. Indien ouders niet meewerken, dan wordt het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) ingeschakeld. (GGD regio Twente, 2005).

## 5. Beantwoording onderzoeksvragen

Na de verwerking van de interviews, zal nu de beantwoording van de onderzoeksvragen aan bod komen. De centrale probleemstelling in dit onderzoek is de volgende:

*Is de aanpak van het beleid inzake huiselijk geweld ook adequaat voor eengerelateerd geweld?*

De probleemstelling valt uiteen in drie verschillende onderzoeksvragen. Deze zullen hieronder beantwoord worden.

### 5.1 Onderzoeksvraag 1

*Welke vormen van interactieve bestuursstijlen zijn er om het beleid inzake huiselijk geweld vorm te geven?*

In de bestuurspraktijk bestaan er vier interactieve bestuursstijlen waarmee men het beleid inzake huiselijk geweld vorm kan geven. Om een beleidsaanpak 'interactief' te kunnen noemen, moet deze een *voldoende* mate van openheid hebben. Gedoeld wordt in eerste instantie op de *inhoudelijke openheid*: de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (formulering van probleem en beleid) en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. Ook de *openheid van het proces* (transparantie) en de *openheid voor actoren* (ruime arena) zijn hierbij van belang. De mate van openheid zegt namelijk iets over de invloedsverdeling tussen initiatiefnemer en participanten. Hoe meer openheid er wordt geboden, hoe ruimer de uitnodiging aan participanten om invloed uit te oefenen. Bij de faciliterende stijl is de openheid het grootst en deze neemt af naarmate men meer in de richting van de participatieve stijl van besturen gaat.

De vier interactieve bestuursstijlen zijn:

- Faciliterende stijl
- Samenwerkende stijl
- Delegerende stijl
- Participatieve stijl

Naar mijn mening zou de samenwerkende stijl van besturen het beste voldoen bij de totstandkoming van beleid inzake eengerelateerd geweld. Bij deze stijl van besturen worden verschillende partijen bij elkaar gebracht, met ieder hun eigen expertise op het gebied van huiselijk geweld. Zo heeft de ene partij kennis van zaken met betrekking tot signalering, de ander met betrekking tot hulpverlening en weer een ander met betrekking tot het juridische traject. Door al deze partijen samen te brengen bij de totstandkoming van beleid initieert de gemeente samenwerking. De benodigde contacten voor samenwerking zijn gelegd en alle partijen hebben inspraak. Dat is noodzakelijk omdat zij het uiteindelijke beleid gaan uitvoeren. Dit beleid moet uitvoerbaar en haalbaar zijn. Door de uitvoerende partijen mee te laten beslissen bij de totstandkoming van beleid kan de beste gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld tot stand gebracht worden, die zowel uitvoerbaar en haalbaar is.

## 5.2 Onderzoeksvraag 2

*Hoe past eergerelateerd geweld in de definitie van huiselijk geweld?*

Eergerelateerd geweld en huiselijk geweld zijn twee aparte begrippen die in de praktijk vaak onder dezelfde noemer vallen van huiselijk geweld. Het zijn beide soorten van relationeel geweld, en vinden plaats in gezins- dan wel familieband. Echter de achtergronden zijn zeer verschillend. Huiselijk komt voort uit de oorspronkelijke patriarchale structuur van de samenleving en kan in vele gevallen geassocieerd worden met onmacht. Onmacht drijft de dader veelal dit soort gedrag te vertonen. Eergerelateerd geweld komt ook voort uit de patriarchale structuur van de samenleving, maar wordt niet gedreven vanuit onmacht, maar vanuit de legitimatie in de cultuur. Dit maakt ook dat bij eergerelateerd geweld het schuldbesef vaak ontbreekt. Bij huiselijk geweld vertoont de dader veelal wel schuldbesef. Hij ziet de ernst van zijn daden in. De aanpak van huiselijk geweld in de ketenaanpak Twente is dan ook gebaseerd op het schuldbesef van de dader. Deze aanpak volstaat hoogstwaarschijnlijk niet bij eergerelateerd geweld door het ontbrekende schuldbesef. Voor de aanpak van het fenomeen is het daarom aan te bevelen om huiselijk geweld en eergerelateerd geweld als twee aparte begrippen te zien, omdat eergerelateerd geweld maar voor een klein deel onder de definitie van huiselijk geweld valt. De aanpak van eergerelateerd geweld dient men los te zien van huiselijk geweld.

## 5.3 Onderzoeksvraag 3

*Welke bestuursstijl wordt gehanteerd bij de totstandkoming van het beleid inzake huiselijk geweld in onderzochte gemeenten?*

Uit mijn praktijkonderzoek is gebleken dat beide onderzochte gemeenten ervoor kiezen om de totstandkoming van het beleid inzake huiselijk geweld interactief vorm te geven. Zij vertonen overeenkomsten wat betreft de regierol die zij vervullen als centrumgemeente en in de participatie van het werkveld. Het verschil tussen de beide gemeenten zit in de benadering van het bestuur. De gemeente Almelo neigt naar een topdown benadering. Zij kiest voor een combinatie van bestuursstijlen, te weten de samenwerkende stijl en de delegerende stijl van besturen. Zij besteedt de uitvoering op casuïstiek niveau uit aan derden op basis van prestatieafspraken, maar acht haar aanwezigheid bij de totstandkoming van beleid van groot belang.

De gemeente Enschede neigt meer naar een bottom-up benadering. De stijl die zij kiest om de totstandkoming van beleid inzake huiselijk geweld vorm te geven is de faciliterende stijl of de samenwerkende stijl van besturen. Samenwerking wordt nodig geacht. Samenwerking is het sleutelwoord in de aanpak van huiselijk geweld. Deze samenwerking dient al van start te gaan bij de totstandkoming van beleid. Zo kan iedere partner meedenken over belangrijke beslissingen en heeft iedere partner inspraak. Omdat er zo veel kracht in het werkveld is biedt de gemeente voornamelijk ambtelijke ondersteuning. Partijen met de meeste expertise op het vakgebied voeren het beleid uit. Ter verduidelijking van het accent van de benadering onderstaande multicriteria analyse.

Tabel 2: Multicriteria analyse

|                      | Almelo | Enschede |
|----------------------|--------|----------|
| Faciliterende stijl  | 0      | ++       |
| Samenwerkende stijl  | +      | +        |
| Delegerende stijl    | ++     | 0        |
| Participatieve stijl | 0      | 0        |

#### 5.4 Onderzoeksvraag 4

*Waar wordt de nadruk op gelegd bij het beleid inzake huiselijk geweld van de onderzochte gemeenten?*

Het kabinet heeft gemeenten de beleidsvrijheid gegeven om zelf een keuze te maken voor de vormgeving van hun beleid inzake huiselijk geweld. Hierdoor kan het zo zijn dat gemeenten onderling erg verschillen in de aanpak van huiselijk geweld. Waar gemeenten de nadruk op leggen is aan henzelf. Zij mogen zelf invulling geven aan het beleid. Deze eigen invulling is ook terug te vinden bij de twee onderzochte gemeenten. Zij geven ieder een andere invulling aan de belangrijkste pijlers binnen het beleid.

Binnen de gemeente Almelo wordt de nadruk gelegd op vier pijlers binnen het beleid inzake huiselijk geweld, te weten:

- goede informatievoorziening
- goede samenwerkingsstructuur
- aandacht voor gezinnen met jonge kinderen (als slachtoffer en getuige van huiselijk geweld)
- aandacht voor eerwraakgerelateerd huiselijk geweld

Binnen de gemeente Enschede wordt de nadruk echter gelegd op een drietal andere onderwerpen binnen het beleid inzake huiselijk geweld, namelijk:

- de ketenbenadering; een integrale benadering van samenwerkende partijen en ambulante hulpverlening
- de lokale aanpak; zo vroeg mogelijk lokaal een probleem oppakken waar dat kan om ervoor te zorgen dat het niet escaleert
- meersporenbeleid; met politie, justitie en hulpverlening

## **Conclusies en aanbevelingen**

In dit laatste stuk zal een aantal conclusies betreffende het voltooide onderzoek gedaan worden gezien de verkregen onderzoeksresultaten. Tevens zullen er een aantal aanbevelingen gedaan worden naar aanleiding van de gestelde probleemstelling. Hierbij worden oplossingsrichtingen aangedragen ter verbetering van de aanpak van eengerelateerd geweld.

### **5.5 Conclusies**

Uit het onderzoek is gebleken dat de twee onderzochte Twentse gemeenten van plan zijn om de totstandkoming van het beleid inzake huiselijk geweld interactief vorm te geven. Welke stijl zij daarbij kiezen verschilt onderling iets van elkaar. Dit verschil in keuze van bestuursstijl kan wellicht verklaart worden door het verschil in groeitempo tussen beide gemeenten. De gemeente Enschede maakt namelijk gebruik van reeds aanwezige samenwerkingsstructuur en kiest voor de faciliterende of de samenwerkende stijl van besturen. De gemeente Almelo is nog niet zo ver in de ontwikkelingen op dit gebied. Zij moet daarom meer de regie voeren op dit moment. Dit brengt met zich mee dat het gemeentebestuur een grotere rol moet vertegenwoordigen bij de totstandkoming van het beleid. Zij kiest er dan ook voor om de totstandkoming van het beleid vorm te geven in de samenwerkende of de delegerende stijl van besturen.

Naar mijn mening is de samenwerkende stijl van besturen de beste keuze voor de totstandkoming van beleid inzake huiselijk geweld. Het sleutelwoord in de huiselijk geweld problematiek is dan ook samenwerking. Samenwerking van verschillende partijen is nodig om huiselijk geweld zo goed mogelijk op te vangen en aan te pakken. Niet alleen bij het eindstadium is samenwerking nodig, ook bij het begin en het verloop van het proces.

Deze stijl van besturen is ook goed toepasbaar bij eengerelateerd geweld. Het is net als huiselijk geweld een ingrijpend fenomeen, en kan, naar verwachting, door samenwerking van verschillende partijen een halt toe worden geroepen. Men kan dus concluderen dat de totstandkoming van beleid bij beide soorten geweld in de praktijk hetzelfde vorm kan worden gegeven. Wat betreft de aanpak is dit echter een ander verhaal. Bij huiselijk geweld wordt in de integrale aanpak huiselijk geweld Regio Twente uitgangspunt van handelen de hulpvraag van de cliënt gesteld. Veelal wordt participatieve daderhulpverlening ingezet, omdat de aanpak gebaseerd is op het schuldbesef van de dader. Het is maar de vraag of het toepassen van dezelfde methodiek bij eengerelateerd geweld effectief is. Bij de dader van eengerelateerd geweld ontbreekt het schuldbesef vaak, waardoor participatieve daderhulpverlening niet werkt. Een repressieve structuur werkt wellicht beter. Het is verstandig om hier in de toekomst onderzoek naar te doen.

Al met al kan men zeggen dat, ondanks de verschillen tussen huiselijk geweld en eengerelateerd geweld, de bestuursstijl voor de totstandkoming van beleid inzake huiselijk geweld ook adequaat is voor de totstandkoming van beleid met betrekking tot eengerelateerd geweld. Echter door de verschillen is de aanpak die uit het beleid inzake huiselijk geweld naar voren komt in zijn totaliteit niet adequaat genoeg voor de aanpak van eengerelateerd geweld. De aanpak en het hulpverleningstraject, zullen voor het begrip eengerelateerd geweld zelf nader moeten worden ingevuld in de toekomst vanwege de effectiviteit.



## 5.6 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten en de conclusies van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan ter verbetering van de aanpak van eergerelateerd geweld in de toekomst:

### *Aanbeveling 1*

Beleid inzake eergerelateerd geweld dient vorm te worden gegeven in de samenwerkende stijl van besturen. Dit is naar alle waarschijnlijkheid de beste bestuursstijl voor de totstandkoming van beleid inzake eergerelateerd geweld. Samenwerking is de trend van het moment en zal wellicht tot de beste resultaten leiden. Samenwerking in de aanpak van eergerelateerd geweld is noodzakelijk.

Bij de samenwerkende stijl van besturen worden verschillende partijen bij elkaar gebracht, met ieder hun eigen expertise op het gebied van eergerelateerd geweld. Zo heeft de ene partij kennis van zaken met betrekking tot signalering, de ander met betrekking tot hulpverlening en weer een ander met betrekking tot het juridische traject. Door al deze partijen samen te brengen bij de totstandkoming van beleid initieert de gemeente samenwerking. De benodigde contacten voor samenwerking zijn gelegd en alle partijen hebben inspraak. Dat is noodzakelijk omdat zij het uiteindelijke beleid gaan uitvoeren. Dit beleid moet reëel, uitvoerbaar en haalbaar zijn. Door de uitvoerende partijen mee te laten beslissen bij de totstandkoming van beleid kan de beste gezamenlijke aanpak van eergerelateerd geweld tot stand gebracht worden. Toekomstig beleid inzake eergerelateerd geweld dient daarom vorm te worden gegeven in de samenwerkende stijl van besturen.

### *Aanbeveling 2*

De participatieve aanpak van huiselijk geweld die momenteel gehanteerd wordt kan niet direct toegepast worden op eergerelateerd geweld. De twee maatschappelijke problemen verschillen hiervoor te veel van elkaar en passen niet perfect in elkaars definitie. Eergerelateerd geweld past maar voor een klein deel in de definitie van huiselijk geweld, vanwege het ontbrekende schuldbesef. Voor de aanpak van het fenomeen is het daarom aan te bevelen om huiselijk geweld en eergerelateerd geweld als twee aparte begrippen te zien en de aanpak van eergerelateerd geweld los te zien van de aanpak van huiselijk geweld.

### *Aanbeveling 3*

Dader- en slachtofferhulp bij eergerelateerd geweld dient verbijzonderd te worden in vergelijking met huiselijk geweld vanwege de effectiviteit. Een directe benadering werkt in de meeste gevallen bij huiselijk geweld, echter kan de situatie bij eergerelateerd geweld juist verergeren.

### *Aanbeveling 4*

Zoals eerder vermeld ontbreekt vaak het schuldbesef bij eergerelateerd geweld doordat het fenomeen gelegitimeerd wordt vanuit culturele en sociale achtergronden. Hierdoor is daderhulpverlening niet effectief. Ook kan men eergerelateerd geweld niet stoppen met individuele dadertherapie. Binnen de gemeenschappen waar eergerelateerd geweld voorkomt, is het noodzaak dat er over dit fenomeen gepraat wordt. De sociale structuur waarbinnen eergerelateerd geweld gelegitimeerd is moet geconfronteerd worden, niet alleen de dader zelf. Dit is een zeer problematisch issue, vanwege het feit dat de sociale structuur dusdanig verankerd is dat deze moeilijk te beïnvloeden is. Het volgen van een repressieve structuur heeft misschien meer succes. De operante conditionering van professor B.F. Skinner (1938) leert ons dat gedrag dat bestraft wordt minder vaak voor zal komen. De associatie tussen

gedrag en straf moet in tijd contingent zijn. Daarom dient bij eengerelateerd geweld meteen een duidelijk justitieel traject in gang te worden gezet, zodat de dader weet dat zijn handelingen direct bepaalde gevolgen hebben. Eventueel met een verplicht daderhulpverleningstraject eraan gekoppeld.

## Geraadpleegde literatuur

- H. Bakker & m.m.v. S. Aydogan, *Eergerelateerd geweld in Nederland: een bronnenboek*, Transact, 2005
- H. Bakker, *Eerwraak in Nederland: een quickscan van de stand van zaken*, Transact, 2003
- van Dijk, T. et al. (1997), *Huiselijk geweld: aard, omvang en hulpverlening*, Intomart Beleidsonderzoek
- W. Dijkstra & J. Smit, *Onderzoek met vragenlijsten: Een praktische handleiding*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1999
- ES&E, L. van Lier, A. Vedder, F. Kors, *Inventarisatie stand van zaken aanpak huiselijk geweld*, Den Haag 17 december 2003
- H.B. Ferwerda & I. Van Weiden, *Eerwraak of eergerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie*, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, april 2005
- GGD Regio Twente, 2005, *Model 'Integrale Aanpak Huiselijk Geweld Regio Twente': 'Iedereen in Twente een veilig thuis'*
- A. Hemerijck, *Vier kernvragen van beleid*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, nr. 1, 2003, pp. 3-19
- Maris van Sandelingenambacht, C.W. & Hofstede, G. in *Justitiële verkenningen, Culturele diversiteit*, 2002/05, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Kluwer
- Lünnehan, K.D., Bruinsma, M.Y, 2005, *'Geweld binnen en buiten: aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland'*, Den Haag: Uitgeverij Boom
- March, J.G. en J.P. Olsen, 1989, *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- Pauline van der Mijhe, 2006, *Wegwijzer eergerelateerd geweld*, FORUM: Interventieteam Relationele Druk en Geweld
- Ministerie van Justitie (2002), *Privé Geweld – Publieke Zaak: Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld*, Den Haag: Hega Offset
- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek, 2001, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho
- Scharpf, F.W., 1999, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, B.F. (1938). *The behavior of organisms*, New York: Appleton

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004), *Handreiking aanpak huiselijk geweld: 55 vragen over de rol van de gemeente*, Den Haag: VNG Uitgeverij

### **Geraadpleegde internetsites**

- fact sheet huiselijk geweld, mei 2006, F&A 6697, opgehaald op 4 april 2007 van [www.huiselijkgeweldtwente.nl](http://www.huiselijkgeweldtwente.nl)
- [www.eerwraak.info](http://www.eerwraak.info)
- [http://www.rtl.nl/\(actueel/rtlnieuws\)/components/actueel/rtlnieuws/2005/10\\_oktober/20/binnenland/1020\\_1930\\_mannen\\_slachtoffer\\_eerwraak.xml](http://www.rtl.nl/(actueel/rtlnieuws)/components/actueel/rtlnieuws/2005/10_oktober/20/binnenland/1020_1930_mannen_slachtoffer_eerwraak.xml)
- [www.regiotwente.nl](http://www.regiotwente.nl)
- [www.twente.nl](http://www.twente.nl)

## Bijlage 1: Bestuursstijlen

Schema 1: Een participatieladder met interactieve en niet interactieve bestuursstijlen

| Bestuursstijl /<br>Rol van het bestuur  | Rol van de<br>participant | Voorbeelden  |
|---|---------------------------|--|
| <i>Wel interactief</i>  |                           |  |
| <b>Faciliterende stijl</b><br>Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).  | Initiatiefnemer           | *Veilig Verkeer Nederland en de ANWB ontwikkelen een campagne voor verkeersveiligheid en de overheid biedt hierbij ambtelijke ondersteuning.   |
| <b>Samenwerkende stijl</b><br>Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.   | Samenwerkingspartner      | *De rijksoverheid maakt met een aantal gemeenten en projectontwikkelaars een gezamenlijk plan voor een verkeersknooppunt en bedrijfsterreinen (publiek-private samenwerking).  |
| <b>Delegerende stijl</b><br>Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. | Medebeslisser             | *Een overkoepelend orgaan van distributeurs en detailhandel van video's krijgt de bevoegdheid om video's te keuren en andere maatregelen te treffen om invulling te geven aan het beleid van de overheid om jeugdigen te beschermen tegen schadelijke beelden. |

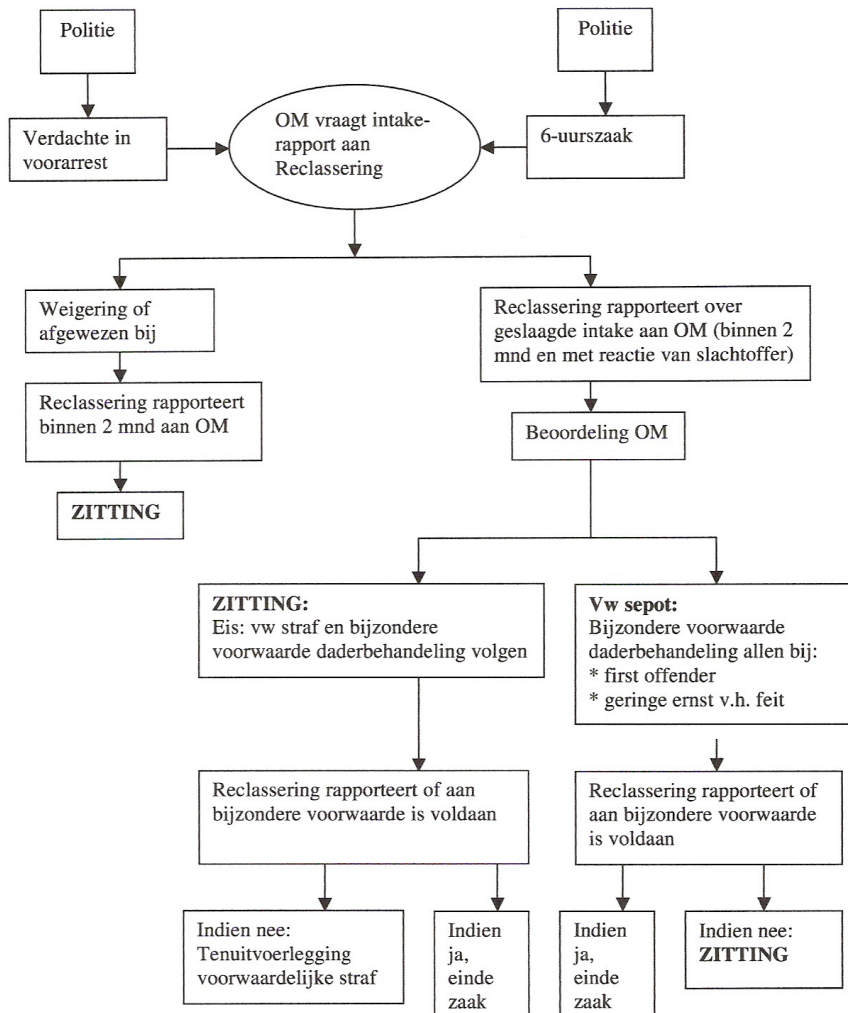
| Bestuursstijl /<br>Rol van het bestuur   | Rol van de<br>participant               | Voorbeelden   |
|--|---|---|
| <p><b>Participatieve stijl</b></p> <p>Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.</p>                | Adviseur                                | <p>*De overheid vraagt zich af hoe de ruimtelijke ordening in Nederland er over dertig jaar moet uitzien.</p> <p>Geïnteresseerden en belanghebbenden kunnen van het begin af aan meedenken en ideeën aanleveren.</p>                        |
| <i>Niet interactief</i>  |   |   |
| <p><b>Consultatieve stijl</b></p> <p>Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.</p>   | Consultor<br>(geconsulteerde)           | <p>*De rijksoverheid heeft een concreet plan opgesteld voor het doortrekken van een snelweg via een bepaald tracé. Geïnteresseerden en belanghebbenden kunnen op dit plan commentaar geven.</p>   |
| <p><b>Open autoritaire stijl</b></p> <p>Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.</p> | Doelgroep van onderzoek of voorlichting | <p>*De overheid verhoogt de accijns op benzine en maakt dit bekend.</p> <p>*De overheid neemt een besluit over het verplicht dragen van autogordels en burgers worden met een voorlichtingscampagne opgeroepen hieraan gevolg te geven.</p> |
| <p><b>Gesloten autoritaire stijl</b></p> <p>Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.</p>   | Geen                                    | <p>*Het kabinet geeft instructies aan de Binnenlandse Veiligheidsdienst en doet hierover geen mededelingen naar buiten.</p>   |

Bron: Pröpper & Steenbeek, 2001, pp 52-53

## **Bijlage 2: standaard interview gemeenten**

1. Is er beleid ontwikkeld door uw gemeente ten aanzien van huiselijk geweld?
2. Wat is uw rol daarbij?  
  
(toonkaart 1: zeven bestuursstijlen)
3. Welke bestuursstijl hanteert uw gemeente met betrekking tot het huiselijk geweld beleid?
4. Waarom is er juist voor deze aanpak gekozen?
5. Wat zijn volgens u de voordelen van dit type bestuursstijl?
6. Wat zijn volgens u de nadelen van dit type bestuursstijl?
7. Werkt het gehanteerde huiselijk geweld beleid in de praktijk?
8. Waar wordt binnen uw gemeente de nadruk op gelegd in dit beleid?
9. Welke belangrijkste middelen worden gebruikt om het beleid te verwezenlijken?
10. Zijn deze middelen volgens u plausibel genoeg om het te laten werken?

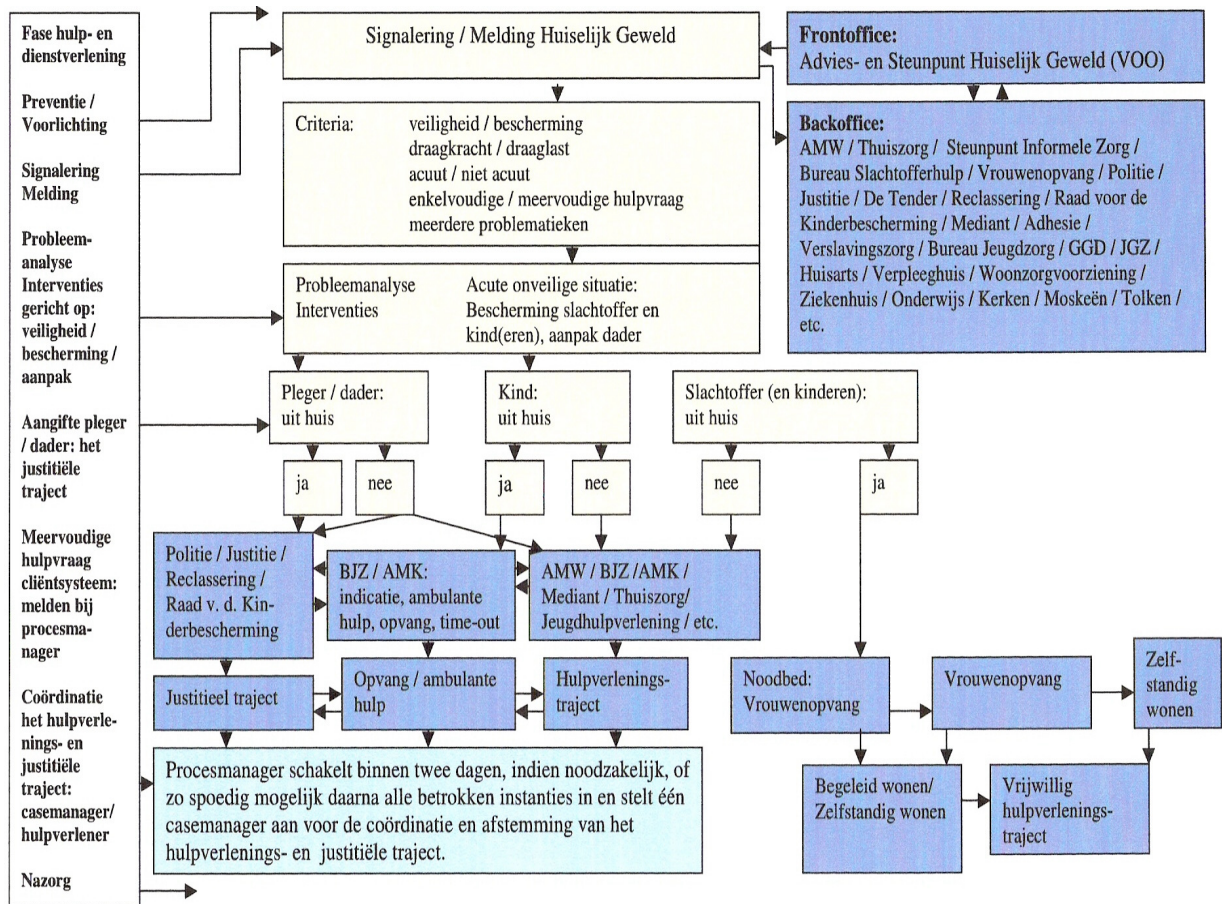
### Bijlage 3: Stroomschema Huiselijk Geweld Openbaar Ministerie/Reclassering



Bron: GGD Regio Twente, 2005, p.24

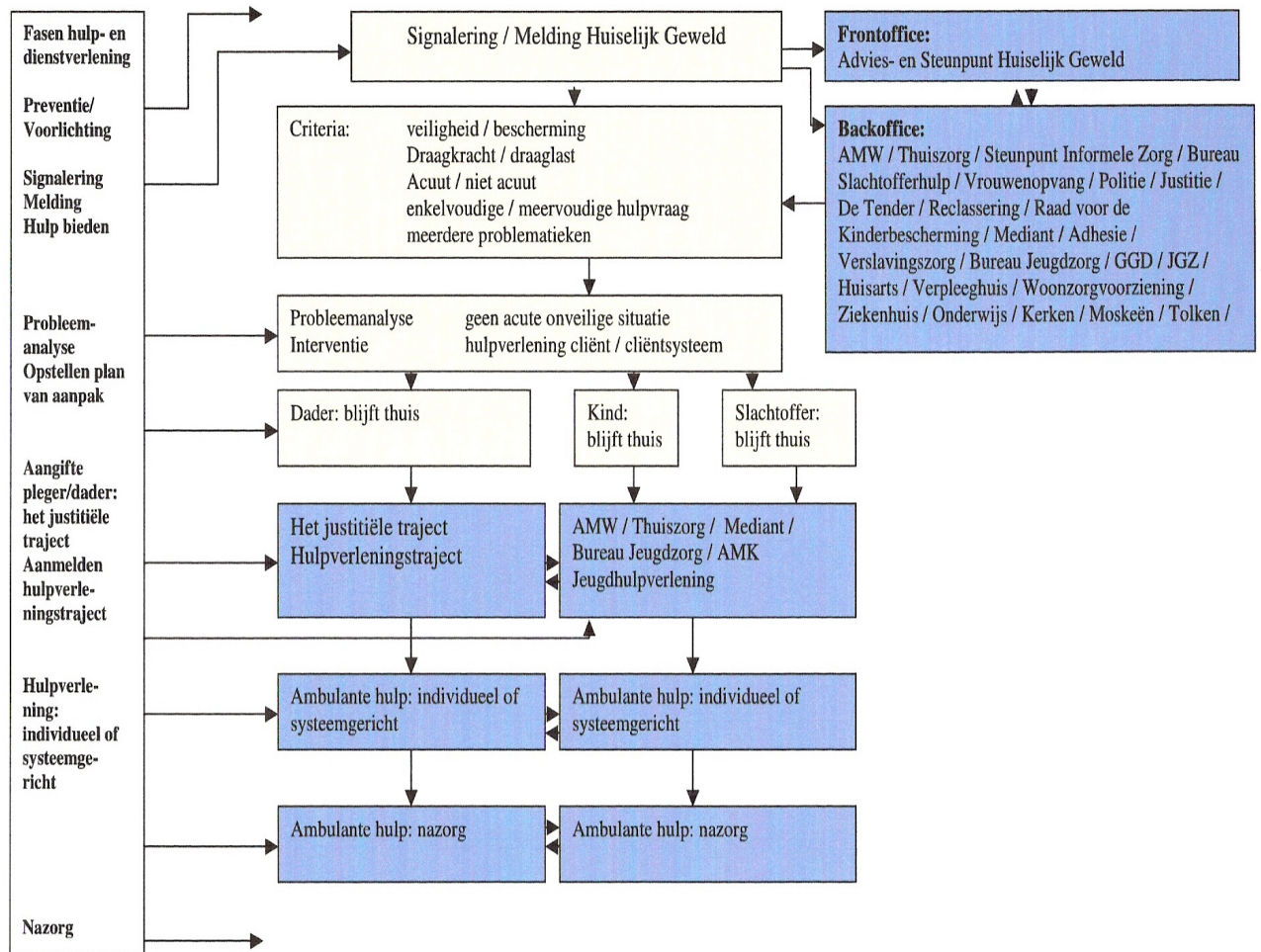


## Bijlage 4a: Stroomschema meervoudige hulpvraag (slachtoffer/dader/kind(eren)/familie,getuigen)



Bron: GGD Regio Twente, 2005, p. 25

## Bijlage 4b: Stroomschema enkelvoudige hulpvraag (slachtoffer/dader/kind(eren)/familie, getuigen)



Bron: GGD Regio Twente, 2005, p. 28