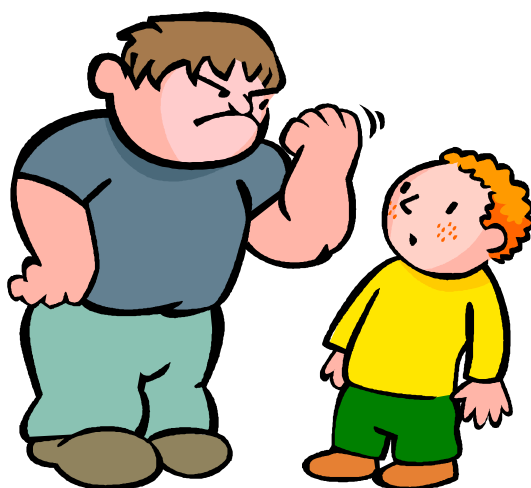


Huiselijk geweld een Rotterdamse visie waard?

Een onderzoek naar de regierol van de gemeente
Rotterdam in de ketenaanpak huiselijk geweld.



Huiselijk geweld een Rotterdamse visie waard?

Een onderzoek naar de regierol van de gemeente Rotterdam
in de ketenaanpak huiselijk geweld.

L.J. Werger
Studentnummer 195510
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Avondopleiding Bestuurskunde
Differentiatie Beleid en Politiek

Eerste begeleider: Dr. A. Cachet
Tweede begeleider: Dr. A. van Sluis

Afstudeerdatum: 27 mei 2005

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
Lijst met afkortingen	vi
1. Inleiding en probleemstelling	5
1.1. Inleiding	5
1.2. Rotterdam en de regierol	5
1.3. Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
1.4. Verklaring van begrippen	7
1.5. De Rotterdamse gemeentelijke diensten	8
1.6. Leeswijzer	10
1.7. Samenvatting	10
2. De aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam in de afgelopen jaren	11
2.1. Inleiding	11
2.2. De jaren 2000 tot 2002	11
2.3. Het jaar 2003 tot nu	13
2.4. De meest recente ontwikkeling	18
2.5. Samenvatting	19
3. De situatie rond huiselijk geweld in Rotterdam	21
3.1. Inleiding	21
3.2. De vele gezichten van huiselijk geweld: het onderzoek	21
3.2.1. De onderzoeksopzet van Beke en Bottenberg	21
3.2.2. Aanbevelingen onderzoek Beke en Bottenberg	25
3.3. Mogelijke oorzaken van de impasse	27
3.3.1. Financiering	27
3.3.2. De Taakgroep Geweld achter de Voordeur	28
3.3.3. Ketenpartners	28
3.3.4. Verhouding gemeentelijke diensten	28
3.3.5. Vooroordelen en onwetendheid	29
3.3.6. Bestuurlijke agenda: politieke prioriteit?	29
3.3.7. Rijksbeleid	30
3.4. Samenvatting	32
4. De theorie van regie en ketenaanpak	33
4.1. Inleiding	33
4.2. Wat is regie?	33
4.2.1. Regierol	34
4.2.2. Ketenregie	36
4.2.3. Netwerkmanagement	38
4.2.4. Sturing en sturingsstrategieën	38
4.3. Netwerken en ketens	39
4.3.1. Netwerken	39
4.3.2. Ketens	40
4.4. Condities voor regievoering en sturing in netwerken	40

4.5.	Sturingsinstrumenten.....	41
4.5.1.	De definitie van een instrument	41
4.5.2.	Sturingsinstrumenten: een historisch perspectief.....	41
4.5.3.	Eerste generatie sturingsinstrumenten.....	42
4.5.4.	Tweede generatie sturingsinstrumenten	42
4.6.	Samenvatting.....	43
5.	Onderzoek	45
5.1.	Inleiding	45
5.2.	Onderzoeksmethode	45
5.3.	Keuze respondenten	46
5.4.	Representativiteit van het onderzoek	46
5.5.	Resultaten interviews	47
5.5.1.	Het proces: stand van zaken en oorzaken.....	47
5.5.2.	Rol, verantwoordelijkheden en samenwerking gemeentelijke diensten	48
5.5.3.	Rol van de politiek	49
5.5.4.	Ketenpartners en hun rollen	50
5.5.5.	Regie hebben en regie voeren	51
5.5.6.	Vervolgstappen, randvoorwaarden en toekomstige ontwikkelingen	52
5.6.	Samenvatting.....	54
6.	De Rotterdamse aanpak geanalyseerd.....	55
6.1.	Inleiding	55
6.2.	Is de gemeente Rotterdam regisseur?.....	55
6.3.	Invulling van de regierol door de gemeente Rotterdam.....	55
6.3.1.	Heeft Rotterdam overzicht over de gehele situatie?.....	56
6.3.2.	Legt Rotterdam verantwoording af over het geheel?.....	57
6.3.3.	Heeft Rotterdam beleidslijnen ten aanzien van het geheel uitgezet?.....	57
6.3.4.	Heeft Rotterdam inzet en samenwerking georganiseerd?.....	60
6.3.5.	Conclusie.....	61
6.4.	Type regisseur	61
6.4.1.	Rotterdam is verschillende typen regisseurs	62
6.4.2.	Consequenties.....	63
6.5.	Inzet van sturingsstrategieën en sturingsinstrumenten.....	64
6.6.	Samenvatting.....	64
7.	Conclusies en aanbevelingen	66
7.1.	Inleiding	66
7.2.	Conclusies	66
7.2.1.	Onderzoeksvraag 1: vormgeving van de aanpak en regierol	66
7.2.2.	Onderzoeksvraag 2: verhouding regierol in theorie en praktijk.....	67
7.2.3.	Onderzoeksvraag 3: verhouding ketenaanpak in theorie en praktijk	67
7.2.4.	Onderzoeksvraag 4: de ketenpartners	68
7.2.5.	Onderzoeksvraag 5: het proces	68
7.2.6.	Onderzoeksvraag 6: verhouding regierol tot voorgestane ketenaanpak.....	68

7.3.	Aanbevelingen.....	69
7.3.1.	Aanbeveling 1: bepaal de koers en de kaders	69
7.3.2.	Aanbeveling 2: streef naar gedeeld probleembesef.....	69
7.3.3.	Aanbeveling 3: zorg voor voldoende structurele middelen	69
7.3.4.	Aanbeveling 4: maak afspraken over interne verhoudingen.....	69
7.3.5.	Aanbeveling 5: maak huiselijk geweld een target.....	69
7.3.6.	Aanbeveling 6: benoem een stadsmarinier huiselijk geweld	70
7.3.7.	Aanbeveling 7: gebruik het onderzoek van Beke en Bottenberg.....	70
7.3.8.	Aanbeveling 8: doe aan netwerkconstituering	70
7.3.9.	Aanbeveling 9: maak gebruik van moderne sturingsstrategieën.....	70
7.3.10.	Aanbeveling 10: maak resultaatgerichte afspraken.....	71
7.3.11.	Aanbeveling 11: plan evaluatiemomenten	71
7.4.	Verder onderzoek	72
	Bronvermelding.....	73
	Bijlage	I

Voorwoord

Toen ik in mei 2004 een eerste aanzet tot deze scriptie deed, had ik mijzelf de ambitieuze doelstelling gesteld om in september 2004 af te studeren. Nu een jaar later sta ik weer met beide benen op de grond en moet ik concluderen dat er niets van die ambitieuze doelstelling terechtgekomen is. Het viel niet mee om naast een uitdagende baan, een druk sociaal leven en mijn activiteiten voor de Goudse politiek ook nog een onderzoek te doen en een scriptie te schrijven. Het onderwerp bleef gelukkig boeien en omdat het beleid rond huiselijk geweld onderdeel van mijn dagelijkse werk uitmaakt, werd ik er ook steeds mee geconfronteerd. Graag had ik nog veel meer geschreven en aangevuld aan deze scriptie op basis van de laatste ontwikkelingen. Toch moet je ergens de grens trekken en ik denk dat 72 pagina's een prima grens is.

Uiteraard wil ik een aantal mensen bedanken voor hun hulp, inzet en begrip bij het schrijven van deze scriptie.

Allereerst wil ik de mensen bedanken die bereid waren mee te werken aan het onderzoek door een interview te geven of stukken aan te leveren. Hun kennis, ervaring en ideeën hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie.

Vervolgens wil ik mijn levenspartner Ruud bedanken voor zijn begrip als ik weer eens uren op de studeerkamer verbleef. Voor de vele koppen thee die hij mij heeft gebracht en voor het luisterend oor dat hij bood als ik dacht weer eens het ei van Columbus te hebben.

Daarnaast wil ik mijn vader bedanken voor zijn bereidheid om mee te lezen aan dit product. Zijn opmerkingen, suggesties, inzichten en spellingscontrole waren van onschatbare waarde en hebben mij bijzonder goed geholpen. Ik weet dat mijn vader veel uurtjes golfen, heeft laten schieten om mij te helpen en daar ben ik hem dankbaar voor.

Last but not least Lex Cachet mijn begeleider. Hoe hij het ruim een jaar met mij volgehouden heeft, weet ik nog niet! Daar waar ik steeds twijfelde aan mijzelf bleef hij volhouden dat hij geen problemen zag. Gewoon doorwerken en niet zeuren was het devies. Dat heb ik dan ook uiteindelijk maar gedaan. Ik weet zeker dat het niet gelukt was als Lex mij niet zo af en toe streng had toegesproken. Hij heeft mij gestimuleerd om kritisch ten opzichte van mijn eigen hersenspinsels te zijn en op de wetenschappelijk weg te blijven. Bedankt daarvoor.

Laura Werger

Gouda, 13 april 2005

Lijst met afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMW	Algemeen Maatschappelijk Werk
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
CvD	Centrum voor Dienstverlening
dSO	dienst Stedelijk Onderwijs
dS+V	dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
GadV	Geweld achter de Voordeur
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
LZN	Lokale Zorgnetwerken
OM	Openbaar Ministerie
PbV	Programmabureau Veilig
PGA 700	Persoonsgerichte Aanpak 700
RIAGG	Regionaal Instituut voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
SOAR	Stedelijke Organisatie Algemeen Maatschappelijk Werk Rotterdam
SoZaWe	dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VR	Vrouwenopvang Rotterdam
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WCPV	Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid

1. Inleiding en probleemstelling

1.1. Inleiding

In 1997 werd in opdracht van het Ministerie van Justitie¹ een spraakmakend grootschalig onderzoek uitgevoerd naar huiselijk geweld. Uit dit onderzoek bleek dat 27% van de ondervraagden ooit slachtoffer was van huiselijk geweld dat zich dagelijks of wekelijks manifesteerde. Op basis van dit onderzoek heeft het Ministerie van Justitie geconcludeerd dat huiselijk geweld de meest voorkomende geweldsvorm in onze samenleving is. Bij geen enkele andere geweldsvorm vallen zo veel slachtoffers als bij huiselijk geweld.

Tot voor kort werd huiselijk geweld vooral gezien als een relatieprobleem. De overheid had de taak om de opvang voor de slachtoffers te organiseren, maar bemoeide zich (bij voorkeur) zo min mogelijk met deze “privé-aangelegenheid”. De laatste jaren is er verandering gekomen in deze benadering. Een belangrijke reden om ook privé-geweld als een publieke zaak te gaan beschouwen, vloeit voort uit het feit dat de overheid de taak heeft de veiligheid van iedere burger te waarborgen. Daarbij wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen het publieke of het privé-domein. Het kabinet vindt optreden tegen geweld in de privé-sfeer een publieke taak en heeft het thema huiselijk geweld als herkenbaar onderdeel ondergebracht in het veiligheidsbeleid.

In het nieuwe beleid legt het kabinet de nadruk op het strafbare karakter van huiselijk geweld. Dit is overigens niet alleen een veiligheidsprobleem. Steeds meer wordt duidelijk dat het bij huiselijk geweld gaat om geweld in veelal duurzame relaties. Slachtoffers willen dat het geweld stopt, maar in veel gevallen willen zij niet dat de relatie stopt of het contact verbroken wordt. “Het aanpakken van geweld in huiselijke kring betekent niet alleen het doorbreken van geweldspatronen. Het betekent ook het onderkennen en vroegtijdig signaleren van dergelijk geweld alsmede het bieden van hulp aan slachtoffers, aan eventuele kinderen die getuige zijn en, zo mogelijk, aan de plegers. Daarmee is de aanpak van huiselijk geweld tevens een onderdeel van het volksgezondheidsbeleid. Een keten van preventie, hulp, opvang, behandeling en nazorg maakt de kans groter dat ingrijpen ook op langere termijn effectief is. Een dergelijke keten stelt hoge eisen aan de onderlinge afstemming en samenwerking tussen lokale en regionale zorg- en welzijnsinstellingen.”² Volgens het kabinet heeft het lokaal bestuur een bijzondere rol bij de uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid en het gezondheidsbeleid. Het kabinet is dan ook de mening toegedaan dat de gemeenten de regierol hebben in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau. Die regierol is dus ook weggelegd voor de gemeente Rotterdam.

1.2. Rotterdam en de regierol

De gemeente Rotterdam is intensief aan de slag gegaan met de regierol in de aanpak van het huiselijk geweld. Dit is niet alleen ingegeven door de landelijke aandacht die het onderwerp op dit moment heeft, maar ook door het onderzoek dat in opdracht van de gemeente in 2001 is uitgevoerd door B. Beke en M. Bottenberg naar huiselijk geweld in Rotterdam.

¹ Van Dijk, T. c.s. (Intomart), *Huiselijk geweld, aard, omvang en hulpverlening*, Den Haag 1997.

² *Privé geweld - publieke zaak*, Den Haag 2002, Ministerie van Justitie, p. 9.

In het onderzoeksrapport van Beke en Bottenberg wordt geconcludeerd dat “huiselijk geweld kan worden getypeerd als disproportioneel geweld dat bovendien een hoge recidive kent. Als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat zich in de regio Rotterdam-Rijnmond op jaarbasis ruim 30.000 van dergelijke geweldsincidenten – grotendeel verborgen achter de voordeur – voordoen, is het duidelijk dat dit fenomeen alle aandacht verdient”.³ Mede op basis van de resultaten van het onderzoek is de stedelijke regie voor de aanpak van geweld achter de voordeur gecontinueerd. De regie is in 2003 neergelegd bij de GGD Rotterdam en omstreken. Om vorm te geven aan de regie is de Taakgroep Geweld achter de Voordeur (GadV) opgericht die als opdracht heeft te komen tot beleid en samenwerking tussen de verschillende ketenpartners in de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam.

In de Taakgroep Geweld achter de Voordeur zijn zoveel mogelijk ketenpartners die een rol spelen in de aanpak van huiselijk geweld vertegenwoordigd. De Taakgroep is in deze samenstelling al ruim een jaar aan het overleggen en inventariseren. Dit heeft geleid tot het instellen van werkgroepen en het verschijnen van verschillende versies van een notitie waarin de uitgangspunten zijn geformuleerd. Op dit moment is een situatie ontstaan waarin het project in een impasse verkeert. Het blijkt niet mogelijk de volgende stap in het proces te zetten. Het proces stagneert in constant overleg waarbij telkens opnieuw de uitgangspunten bepaald worden. Daarbij komt dat door allerlei factoren van buitenaf onduidelijk is wat precies de volgende stap in het proces moet zijn.

De vraag is hoe de gemeente Rotterdam er voor kan zorgen dat de Taakgroep Geweld achter de Voordeur uit deze impasse geraakt en hoe kan worden gekomen tot duidelijk beleid en een gestructureerde ketenaanpak in de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam.

1.3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er twee onderdelen zijn die in de probleemstelling van deze scriptie aan de orde moeten komen: de regierol en de ketenaanpak. Bij de formulering van de probleemstelling doet zich vervolgens de vraag voor wat er eerst moet gebeuren: het vormgeven van de regie of het vormgeven van de ketenaanpak. Als de gemeente Rotterdam de ketenaanpak huiselijk geweld beter vorm geeft, zal de gemeente dan daardoor effectiever invulling kunnen geven aan haar regierol? Of is het juist zo dat wanneer de gemeente Rotterdam haar regierol effectiever invult dat daardoor aan de ketenaanpak huiselijk geweld beter vorm gegeven kan worden? Beide opties zijn mogelijk, maar uiteindelijk heb ik ervoor gekozen de nadruk te leggen op de regierol van de gemeente. Dat heeft geleid tot de volgende probleemstelling:

Welke mogelijkheden heeft de gemeente Rotterdam om haar regierol in de aanpak van huiselijk geweld effectiever in te vullen en wordt daarmee de ketenaanpak huiselijk geweld beter vorm gegeven?

³ Beke, B.M.W.A. & M. Bottenberg, *De vele gezichten van huiselijk geweld. Aard, omvang en achtergronden*, Amsterdam 2003, SWP, p. 65.

Om de probleemstelling te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft de gemeente Rotterdam tot nu toe vorm gegeven aan de (keten)aanpak van huiselijk geweld en haar (regie)rol in die aanpak?
2. Wat houdt de gemeentelijke regierol in volgens de theorie en hoe verhoudt zich dat tot de wijze waarop de gemeente Rotterdam hier in de praktijk invulling aan heeft gegeven?
3. Wat houdt de ketenaanpak in volgens de theorie en hoe verhoudt zich dat tot de wijze waarop de gemeente Rotterdam hier invulling aan heeft gegeven?
4. Welke ketenpartners zijn er in Rotterdam en zijn ze allemaal vertegenwoordigd in de ketenaanpak geweld achter de voordeur?
5. Is het proces geblokkeerd/gestagneerd en zo ja, waarom is dat gebeurd?
6. Hoe verhoudt de regierol van de gemeente zich tot de voorgestane ketenaanpak?

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is zowel een literatuuronderzoek als een empirisch onderzoek in de vorm van interviews gedaan.

1.4. Verklaring van begrippen

In deze scriptie komen een aantal begrippen regelmatig terug. Deze begrippen worden hier vooraf verduidelijkt.

Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is geweld dat zich “achter de voordeur” afspeelt. Daarom wordt het ook wel geweld achter de voordeur genoemd. Het is geweld in de meest brede zin van het woord dat gepleegd wordt door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer. Huiselijk geweld kan de vorm aannemen van fysiek geweld, seksueel geweld en psychisch geweld zoals bedreiging en belaging, maar ook vernieling of beschadiging van goederen. Huiselijk geweld komt voor in alle lagen van de bevolking en in alle culturele groeperingen in de samenleving. Huiselijk geweld doet zich niet alleen voor in de steden, maar ook op het platteland. Plegers kunnen familieleden zijn of directe naasten zoals huisvrienden en (ex)partners. Slachtoffers en plegers kunnen vrouwen en mannen zijn, en kunnen kind of volwassene (waaronder ouderen) zijn. Het gaat dus bij huiselijk geweld niet alleen om geweld tegen vrouwen, maar vast staat wel dat 80% van het geweld gepleegd wordt door mannen en dat de slachtoffers overwegend vrouwen zijn. Huiselijk geweld heeft dan ook seksespecifieke kenmerken. Daarnaast kent huiselijk geweld een relatief grote “dark number”: geweldsdelicten waarvan geen aangifte of melding wordt gedaan bij de politie en die daardoor niet zichtbaar zijn in de officiële statistieken. Dit heeft voornamelijk te maken met de beperkte mogelijkheden voor slachtoffers om aangifte te doen. Veelal verkeren ze namelijk in een dusdanig afhankelijke positie dat aangifte doen moeilijk of zelfs onmogelijk is.

Intermediairs

Dit zijn personen die beroepsmatig geconfronteerd worden met huiselijk geweld. Bijvoorbeeld (huis)artsen, politie, Thuiszorg, Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) en Regionaal Instituut voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (RIAGG).

(Secundaire) Preventie

Met preventie wordt bedoeld het tegengaan van huiselijk geweld voordat het heeft plaatsgevonden. Secundaire preventie houdt in dat het huiselijk geweld al plaatsvindt of heeft plaatsgevonden en dat de preventieactiviteiten zijn gericht op het voorkomen van herhaling of erger worden van het geweld.

Daders en plegers

Een dader is iemand die veroordeeld is voor het plegen van huiselijk geweld. In principe spreken alleen politie en justitie over daders. Een pleger is iemand die huiselijk geweld pleegt of waarvan vermoed wordt dat hij huiselijk geweld pleegt, maar over wiens daden nog geen rechterlijke uitspraak heeft plaatsgevonden.

Drang- en dwanghulpverlening

Er is sprake van dranghulpverlening wanneer plegers zich door de justitiële stok achter de deur laten motiveren tot hulpverlening voordat er sprake is van een rechterlijke uitspraak. Van dwanghulpverlening is sprake wanneer deze plaatsvindt op last van de rechter.

Intergenerationele overdracht

Kinderen die getuige zijn van geweld tussen hun ouders blijken in 40% van de gevallen op korte of langere termijn ernstige problemen daarvan te ondervinden. Het gewelddadige gedrag van de ouder(s) wordt overgedragen op het kind (intergenerationele overdracht). Getuigen van geweld hebben later meer kans om pleger of slachtoffer te worden, niet alleen van gezinsgeweld, maar ook van diverse vormen van geweld op straat.

1.5. De Rotterdamse gemeentelijke diensten

De gemeente Rotterdam is opgedeeld in gemeentelijke diensten. Afhankelijk van het onderwerp werken diensten samen in de ontwikkeling of uitvoering van beleid. Rond de aanpak van huiselijk geweld in de gemeente Rotterdam zijn meerdere diensten actief.

SoZaWe

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam (SoZaWe) is het uitvoeringsorgaan voor de Wet werk en bijstand (WWB). Rotterdammers die onvoldoende middelen van bestaan hebben, kunnen een beroep doen op de sociale dienst. SoZaWe is de afgelopen jaren veranderd van een uitkeringsinstantie pur-sang in een organisatie die - breder gezien - het stedelijke beleid van de gemeente Rotterdam ontwikkelt en uitvoert.

Het beleid spitst zich toe op drie hoofdthema's: werk, inkomen en zorg. SoZaWe is een grote organisatie: er werken ongeveer 1.500 mensen in vaste en tijdelijke dienst. Er wordt jaarlijks meer dan één miljard euro uitgekeerd. Ongeveer twintig procent van de Rotterdamse bevolking is op de een of andere manier 'klant' van SoZaWe.

SoZaWe biedt diensten aan voor zeer verschillende doelgroepen. Als rode draad door het aanbod lopen de inspanningen om de klanten van SoZaWe (weer) zelfstandig te maken. Deze doelstelling vraagt van SoZaWe een flexibele houding ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen. Om belanghebbenden kansen en perspectieven te bieden, oplossingen aan te dragen en voor goede, deskundige begeleiding te zorgen, is SoZaWe een alerte en goed geïnformeerde dienstverlener.

GGD

De Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam en omstreken (GGD) zet zich in voor een goede gezondheidszorg die voor iedereen toegankelijk is. Daarnaast doet de GGD aan preventie; het voorkómen van ziekten en andere problemen. Qua werkgebied is de Rotterdamse GGD de grootste van Nederland. De GGD richt zich op alle Rotterdammers en de inwoners van acht omliggende gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Ridderkerk, Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs. Samen zijn dit ruim 800.000 mensen.

De GGD bevordert een samenhangend aanbod van zorg en dienstverlening dat past bij de bewoners van Rotterdam en de omliggende gemeenten. Het is maar een greep uit de vele activiteiten die de circa 600 medewerkers van de GGD verrichten. Organisatorisch is de GGD verdeeld in een aantal sectoren. Zij voeren de taken van de GGD uit. Het gaat om de volgende sectoren:

- Algemene Gezondheidszorg
- Gezondheidsbevordering
- Jeugd, inclusief preventief jeugdbeleid en jeugdhulpverlening
- Bedrijfsvoering

Programmabureau Veilig

In het collegeprogramma 2002-2006 van de gemeente Rotterdam is veiligheid tot het belangrijkste speerpunt van het gemeentebestuur benoemd. Het Programmabureau Veilig (PbV) is de ambtelijke spil in dit gemeentelijke Veiligheidsbeleid. Het bureau stimuleert, regisseert en rapporteert over de verbetering van de veiligheid in Rotterdam en adviseert de wethouder Veiligheid en Volksgezondheid en de burgemeester. Programmabureau Veilig werkt intensief samen met partners zoals deelgemeenten, politie, Openbaar Ministerie en gemeentelijke diensten. Een aantal belangrijke activiteiten van PbV is:

- Regisseren, coördineren en bewaken van de uitvoering van het collegeprogramma 2002-2006, onderdeel veiligheid en het vijfjarenactieprogramma Verbetering Veiligheid Rotterdam.
- Ontwerpen en toepassen van methodieken op het gebied van de stedelijke thema's geweld, drugsoverlast en jeugdcriminaliteit.
- Begeleiden van deelgemeenten bij het ontwikkelen en uitvoeren van wijkveiligheidsactieprogramma's en het bewaken van de voortgang hiervan.
- Produceren van de jaarlijkse Veiligheidsindex. Hiermee wordt de veiligheid in alle tweeënzestig Rotterdamse wijken gemeten.
- Voorbereiden van de vergaderingen van de Stuurgroep Veilig. In de Stuurgroep zitten de burgemeester, de wethouder Veiligheid en Volksgezondheid, de wethouder Deelgemeenten en Buitenruimte, de hoofdofficier van Justitie, de korpschef van politie en de programmamanager Veilig.
- Communicatie over de uitvoering van de veiligheidsaanpak in samenwerking met de verschillende partners. Belangrijke doelgroepen zijn bewoners, ondernemers en de media.

1.6. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk beschrijft hoofdstuk 2 de ontwikkeling van de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam in de periode van 1997 tot nu. Hoofdstuk 3 gaat over de situatie rond huiselijk geweld in Rotterdam. In dit hoofdstuk is aandacht voor het onderzoek van Beke en Bottenberg en de mogelijke oorzaken van de impasse. Het theoretisch kader wordt beschreven in hoofdstuk 4. Begrippen als regie en ketenaanpak worden in dit hoofdstuk omschreven en de theoretische concepten die daarmee in verband staan worden genoemd. Hoofdstuk 5 is gewijd aan het empirische onderzoek dat gehouden is onder negen respondenten. Om te kijken of de empirische knelpunten en problemen vanuit het theoretische kader te herkennen zijn wordt in hoofdstuk 6 de Rotterdamse aanpak geanalyseerd op basis van de theorie. Tot slot komen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbeveling aan bod.

1.7. Samenvatting

In 1997 werd in opdracht van het Ministerie van Justitie een spraakmakend grootschalig onderzoek uitgevoerd naar huiselijk geweld. Op basis van dit onderzoek concludeerde het Ministerie van Justitie dat huiselijk geweld de meest voorkomende geweldsvorm in onze samenleving is. Het kabinet heeft het thema huiselijk geweld daarom als herkenbaar onderdeel ondergebracht in het veiligheidsbeleid en legt in het beleid de nadruk op het strafbare karakter van huiselijk geweld. Het aanpakken van geweld in huiselijke kring betekent niet alleen het doorbreken van geweldspatronen. Het betekent ook het onderkennen en vroegtijdig signaleren van dergelijk geweld alsmede het bieden van hulp aan slachtoffers. Daarmee is de aanpak van huiselijk geweld tevens een onderdeel van het volksgezondheidsbeleid. Het kabinet is van mening dat het lokaal bestuur een bijzondere rol heeft bij de uitvoering van het integrale veiligheidsbeleid en het gezondheidsbeleid en heeft de gemeenten de regierol toegekend in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau.

De gemeente Rotterdam is intensief aan de slag gegaan met de toegekende regierol. In 2001 is een onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld in Rotterdam uitgevoerd door B. Beke en M. Bottenberg. Mede op basis van de resultaten van dit onderzoek is de Taakgroep Geweld achter de Voordeur opgericht die als opdracht heeft te komen tot beleid en samenwerking tussen de verschillende ketenpartners in de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam. In de Taakgroep Geweld achter de Voordeur zijn zoveel mogelijk ketenpartners die een rol spelen in de aanpak van huiselijk geweld vertegenwoordigd. De Taakgroep is in deze samenstelling al ruim een jaar aan het overleggen, inventariseren en herformuleren van (beleids)uitgangspunten. Er is een situatie ontstaan waarin het project in een impasse verkeert. Het proces stagneert in constant overleg en het blijkt niet mogelijk de volgende stap in de aanpak van huiselijk geweld te maken. Daarbij komt dat door allerlei factoren van buitenaf onduidelijk is wat precies de volgende stap in het proces moet zijn.

De geconstateerde impasse heeft geleid tot de formulering van de probleemstelling en zes deelvragen welke in deze scriptie zullen worden beantwoord.

2. De aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam in de afgelopen jaren

2.1. Inleiding

Landelijk is er vanaf 1997 sprake van een toename in de aandacht voor huiselijk geweld. Aanleiding hiervoor zijn diverse onderzoeken naar het fenomeen. In 2000 besloot de gemeente Rotterdam tot het initiatief voor een Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur. Hiermee was Rotterdam één van de eerste gemeenten in Nederland die besloot daadwerkelijk werk te maken van de bestrijding van huiselijk geweld.

In de periode 2000 tot nu zijn er verschillende ontwikkelingen geweest op het gebied van huiselijk geweld in Rotterdam waarbij diverse uitgangspunten zijn benoemd in een drietal documenten.⁴ Deze documenten geven een goed beeld van de ontwikkelingen.

2.2. De jaren 2000 tot 2002

Het initiatief tot het Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur is genomen in januari 2000. Het Projectplan Geweld achter de Voordeur werd op 18 april 2000 in de toenmalige Raadscommissie Maatschappelijke Dienstverlening en Volksgezondheid vastgesteld. De projectleiding was in handen van Scala⁵ en er werd een budget van f 300.000,- (€136.135,-) toegekend voor de periode van januari 2000 tot en met december 2002.

Verschillende organisaties waren betrokken bij het project, waaronder: politie Rotterdam-Rijnmond, Stedelijk Maatschappelijk Werk, Programmabureau Veilig, Vrouwenopvang Rotterdam, Raad voor de Kinderbescherming, Stichting Stimulans, Reclassering Nederland Arrondissement Rotterdam, Justitie in de Buurt West, RIAGG Rijnmond-Zuid, Stichting Charlois Welzijn/Stedelijke Organisatie Algemeen Maatschappelijk Werk Rotterdam (SOAR) en Bouman Verslavingszorg.

Voor het project werden zes projectdoelstellingen geformuleerd:

1. Bewustwording van de problematiek van geweld achter de voordeur.
2. Vergroting van het draagvlak voor de aanpak van geweld achter de voordeur in Rotterdam.
3. Creëren van een samenwerkingsverband tussen betrokken Rotterdamse instellingen.
4. Realiseren van een samenhangend gemeentelijk beleidskader voor de aanpak van geweld achter de voordeur.
5. Hulpaanbod aan zowel slachtoffers als daders en bij geweld betrokken kinderen.
6. Vergroten van deskundigheid van betrokken professionals en instellingen.

⁴ Het gaat hier om de volgende documenten:

1. *Eindrapport Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur 2000-2002*. Opgesteld door Scala in 2003.
2. *Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006*. Geschreven door de GGD Rotterdam e.o. (vastgesteld op 29 juli 2003 door college van B&W van de gemeente Rotterdam).
3. *Uitvoeringplan Aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006*. Opgesteld door de GGD Rotterdam e.o. in overleg met de Taakgroep Geweld achter de Voordeur in februari 2004.

⁵ Scala emancipatie, training en zorgvernieuwing is een expertisecentrum voor de emancipatie van vrouwen in Rotterdam.

De projectactiviteiten worden uitgevoerd binnen zeven deelprojecten:

1. Hulpverlening aan vrouwen met geweldservaringen: het in kaart brengen van stedelijk reeds bestaand en nog benodigd aanbod voor vrouwen met geweldservaringen.
2. Plegerhulpverlening: het bieden van hulp aan mannen die verantwoordelijk zijn voor het huiselijk geweld in hun thuissituatie.
3. Jeugd: het verminderen van de nadelige effecten van huiselijk geweld op kinderen door middel van bewustwording van de problematiek en het vergroten van de signaalgevoeligheid bij professionals alsmede het ontwikkelen van het hulpaanbod.
4. Casemanagement: het garanderen van maatwerk en het afstemmen van de verschillende vormen van hulpverlening aan een gewelddadig gezin door middel van de coördinatie van benodigd aanbod en het ontwerpen van een gefaseerd begeleidingsplan.
5. Deskundigheidsbevordering: het in staat stellen van een aantal beroepsgroepen (hulpverleners, politieagenten) om preventief en vroegtijdig interventies uit te voeren in situaties waarin sprake is van (de dreiging van) huiselijk geweld.
6. Communicatie: het vergroten van de bewustwording rond het thema huiselijk geweld en het versterken van het draagvlak om activiteiten op dit gebied te ontwikkelen en te implementeren.
7. Interculturalisatie: het adviseren van de andere deelprojecten over het maximaal toegankelijk maken van de voorgenomen plannen voor mensen van diverse etnische afkomst en het ontwikkelen van praktische aanknopingspunten voor het toetsen van beleid en activiteiten op interculturaliteit.

Het Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur heeft een lange aanlooptijd gehad. Dat was vooral het gevolg van de complexiteit van de problematiek van het onderwerp en de betrokkenheid van een groot aantal instellingen uit diverse maatschappelijke sectoren. Hierdoor vergde de opbouw van het benodigde netwerk veel inspanning. Daarnaast werd een aantal van de, in het kader van het stedelijk project, ontwikkelde activiteiten pas in 2003 en 2004 afgerond.

Bij de evaluatie van het project in 2003 wordt geconcludeerd dat het project grotendeels als geslaagd kan worden beschouwd. Aangegeven wordt dat het project de basis heeft gelegd voor een samenhangend gemeentelijk beleidskader voor de aanpak van geweld achter de voordeur.

Opvallend in de evaluatie is de kritiek op de rol die de gemeente Rotterdam heeft gespeeld. Uit de evaluatie blijkt dat de gemeente invulling aan haar opdrachtgeverschap heeft gegeven door “te zeer op afstand te blijven”⁶.

Daarnaast wordt uit de evaluatie duidelijk dat een centrale regiefunctie onontbeerlijk is. De complexe, sectorale grenzen overschrijdende problematiek vraagt om centrale aansturing waarbij de opvatting van het Ministerie van Justitie over de regierol van de gemeente gedeeld wordt. Het bijeenbrengen van de partijen, het toezien op de totstandkoming en naleving van gemaakte afspraken en het faciliteren van de keten zijn nadrukkelijk gemeentelijke taken blijkt uit de evaluatie.

⁶ Eindrapport Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur, Rotterdam april 2003, Scala, p. 9.

2.3. Het jaar 2003 tot nu

Op basis van de voorlopige resultaten en bevindingen van het Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur stelt de Gemeenteraad van Rotterdam eind 2002 eenmalig €100.000,- ter beschikking om de stedelijke regie voor de aanpak van geweld achter de voordeur voorlopig te continueren en een verdere aanpak te ontwikkelen in 2003. De wethouder Veiligheid en Volksgezondheid heeft vervolgens begin 2003 ingestemd met de concrete aanpak van huiselijk geweld in 2003 waarbij de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Rotterdam en omstreken wordt belast met de regie en uitvoering van het project. De GGD dient verder vorm te geven aan een structurele opzet voor een stadsbrede sluitende ketenaanpak aan de hand van pilots die al opgestart waren en de resultaten van het onderzoek van Beke en Bottenberg.⁷

De aanpak die de GGD geformuleerd heeft in het document *Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006* loopt van 2003 tot 2006 en richt zich op drie doelgroepen: de plegers/daders, vrouwen als slachtoffers en kinderen als getuigen en/of slachtoffers. Er is met name aandacht voor de secundaire preventie. Vanwege de complexiteit van de problematiek en de verschillende vormen van preventie wordt ervoor gekozen om op een later moment dieper in te gaan op de preventie activiteiten. “Het uiteindelijke doel van de aanpak is het verminderen van het aantal gevallen van huiselijk geweld waardoor gezondheidsschade bij de betrokken partijen, daders, vrouwen (slachtoffers) en kinderen (als slachtoffer of getuige) wordt verminderd en het aantal gevallen van huiselijk geweld afneemt omdat herhaling wordt voorkomen. Dit moet worden bereikt door het ontwikkelen van een sluitende repressieve aanpak met daaraan gekoppeld een zorgaanbod voor de verschillende doelgroepen van huiselijk geweld.”⁸

De GGD erkent ook, in navolging van de conclusies uit het eindrapport van Scala, dat de complexiteit van de problematiek en het grote aantal betrokkenen maakt dat de regie niet zoals voorheen bij één uitvoerende organisatie kan liggen. Om een effectieve en integrale aanpak te kunnen garanderen is een regierol voor de gemeente onontbeerlijk. Het doel van de stedelijke regie is, volgens de GGD, het eerder komen tot een sluitende aanpak. Dat houdt in: eerdere en betere signalering, alert ingrijpen, de plegers gericht en afhankelijk van het geweldsscenario aanpakken en het daarbij laten aansluiten van het zorg- en opvangaanbod.

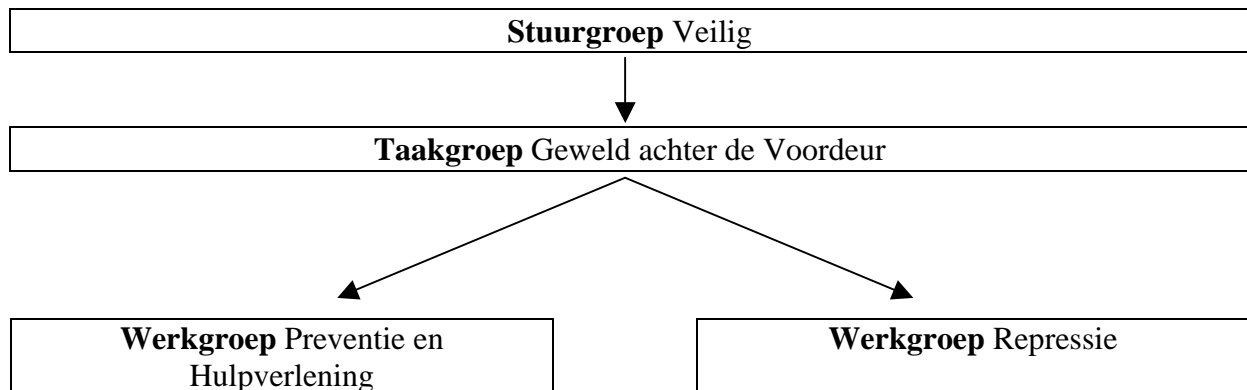
Belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle integrale en stedelijk geregisseerde aanpak zijn volgens de GGD:

- het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen de participerende instellingen;
- het oormerken van middelen binnen de betrokken gemeentelijke diensten en overige organisaties;
- het betrekken van andere financiers zoals AWBZ en 2^e en 3^e lijns hulpverlening;
- samenwerken met de deelgemeenten;
- een investering van inzet van politie, Openbaar Ministerie (OM) en hulpverlening.

⁷ In het volgende hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van (de resultaten van) dit onderzoek.

⁸ *Voortgang aanpak geweld achter de voordeur 2003- 2006*, Rotterdam juli 2003, GGD Rotterdam en omstreken, p. 5.

Om deze aanpak te realiseren heeft de GGD een organisatiestructuur (model 1) opgezet die als onderdeel van de nota *Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006* in juli 2003 is vastgesteld.



Model 1

Toelichting op het model 1

Stuurgroep Veilig

In de Stuurgroep Veilig zitten bestuurlijk verantwoordelijken en ambtelijk verantwoordelijken op het hoogste niveau. Aan deze stuurgroep wordt gerapporteerd over de voortgang van de aanpak Geweld achter de Voordeur. In de Stuurgroep Veilig hebben zitting: de burgemeester, de wethouder Veiligheid en Volksgezondheid, de wethouder Wijkangelegenheden, de politie Rotterdam Rijnmond en het Openbaar Ministerie Arrondissement Rotterdam.

Taakgroep Geweld achter de Voordeur

Ten behoeve van de sturing op de inhoud en op de uitvoering van de aanpak is de Taakgroep Geweld achter de Voordeur in het leven geroepen. Door de Taakgroep worden uitvoeringsafspraken gemaakt, wordt de samenhang bewaakt en de inhoudelijke aanpak afgestemd. Het voorzitterschap van de Taakgroep is opgedragen aan de GGD Rotterdam. De projectleider Geweld achter de Voordeur, in dienst van de GGD, oefent deze functie fysiek uit. In de Taakgroep zijn de volgende partijen vertegenwoordigd: SoZaWe, Openbaar Ministerie, politie, Programmabureau Veilig, SOAR, GGZ, Scala, Vrouwenopvang Rotterdam (VR), Bureau Jeugdzorg en de GGD. De GGD als voorzitter van de Taakgroep voert de regie op het gebied van hulpverlening en preventie. Bovendien zorgt de GGD dat het aanbod van zorg en opvang aansluit bij de repressieve aanpak. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor het repressieve gedeelte.

De taken van de Taakgroep Geweld achter de Voordeur zijn:

- monitoren van de voortgang van de uitvoering;
- sturen op hoofdlijnen van de implementatie van de aanpak van huiselijk geweld aan de hand van de resultaten van de pilots⁹ en eventuele nieuwe inzichten;
- afstemming van de resultaten van de Werkgroep repressie en de Werkgroep hulpverlening en preventie;

⁹ Het betreft hier de pilot Casemanagement in de deelgemeente Charlois, de pilot Convenant geweld achter de voordeur in de deelgemeente Delfshaven en de pilot pleger/dader project in de deelgemeenten Delfshaven en Overschie.

- besluitvorming van voorstellen vanuit de twee werkgroepen;
- signaleren van knelpunten;
- aandragen van oplossingsrichtingen;
- regelen van financiën voor de diverse onderdelen van de aanpak;
- communicatie met de eigen achterban over de voortgang van de aanpak van huiselijk geweld;
- rapporteren aan de Stuurgroep Veilig over de voortgang in de aanpak van geweld achter de voordeur in Rotterdam.

Als neventaak draagt de Taakgroep zorg voor de totstandkoming van:

- een communicatieplan;
- het convenant geweld achter de voordeur;
- een meldpunt geweld achter de voordeur.

Werkgroepen

De concrete invulling en uitwerking van de aanpak vindt plaats binnen twee werkgroepen uit het model. De taken van de werkgroepen zijn:

- uitvoering van de acties die in de *Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003–2006* zijn omschreven;
- deskundigheidsbevordering;
- protocollen ontwikkelen;
- interculturalisatie¹⁰.

De Werkgroep preventie en hulpverlening bestaat uit: GGD, Algemeen Maatschappelijk Werk, Programmabureau Veilig, Centrum voor Dienstverlening¹¹ (CvD), Scala, RIAGG, Vrouwenopvang Rotterdam, Bureau Jeugdzorg en Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. De Werkgroep repressie bestaat uit: OM, politie, Reclassering, CvD, PbV en GGD. Beide werkgroepen rapporteren aan de Taakgroep Geweld achter de Voordeur.

Naast een organisatiestructuur en een omschrijving van de taken van zowel de taakgroep als de werkgroepen heeft de GGD in de nota *Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006* een systematiek geformuleerd met als uitgangspunt dat de aanpak van huiselijk geweld een cyclisch geheel vormt van vier fasen die op ieder punt gestart of doorbroken kunnen worden. De fasen zijn:

1. **Signaleren en registreren:** Signaleerders kunnen mensen zijn die beroepsmatig worden geconfronteerd met huiselijk geweld (intermediairs) of personen die er vanuit de privé-situatie mee worden geconfronteerd zoals bekenden, burens, familie en vrienden. De fase van signaleren en registreren richt zich met name op de intermediairs. Doelstelling is dat de intermediairs op de hoogte zijn van het bestaan van geweld achter de voordeur en dat zij in staat zijn de signalen bij zowel slachtoffers, plegers als kinderen op te vangen en door te verwijzen naar de casemanager. Op basis van de signalering en doorverwijzing kan geregistreerd worden.

¹⁰ Met interculturalisatie wordt bedoeld de toegankelijkheid van voorzieningen in de aanpak van huiselijk geweld voor de allochtone inwoners van Rotterdam.

¹¹ Het Centrum voor Dienstverlening (CvD) is onder andere verantwoordelijk voor het Stedelijk Maatschappelijk Werk, een deel van de maatschappelijke opvang en een deel van de maatschappelijke activering in de gemeente Rotterdam.

2. Coördineren: De problematiek van huiselijk geweld is gecompliceerd en vaak zijn er meerdere (hulpverlenings)organisaties betrokken bij een gezin. Om de zorg en hulp aan de leden van het gezin goed op elkaar af te stemmen is een centraal coördinatiepunt in de vorm van een casemanager noodzakelijk. De coördinatie is in dit geval het casemanagement. Het doel van deze fase is dat in elke deelgemeente van Rotterdam een casemanager actief is die een diagnose kan maken van de hulpbehoefte(n) van alle betrokken gezinsleden, adequaat kan doorverwijzen en monitort hoe de situatie zich ontwikkelt.
3. Repressie: Met ingang van 1 april 2003 is de Aanwijzing Huiselijk Geweld van het College van procureurs-generaal in werking getreden. Op basis van deze aanwijzing wordt bij elke melding van huiselijk geweld een justitieel traject in gang gezet. Het gaat hierbij naast bestraffing van de dader voor het gepleegde delict ook om drang- en dwangtrajecten en niet meer om een vrijwillige keuze voor hulpverlening. De coördinatie van de repressieve aanpak ligt bij het Openbaar Ministerie. Op basis van de aanwijzing dient het Openbaar Ministerie uiterlijk 1 april 2004 de benodigde werkafspraken met de (keten)partners gemaakt te hebben waarmee de aanpak van huiselijk geweld conform de aanwijzing wordt uitgevoerd. Het doel van de aanwijzing is bewerkstelligen van een effectiever optreden van politie en Openbaar Ministerie in reactie op huiselijk geweld teneinde bij te dragen aan:
 1. het acuut stoppen van huiselijk geweld;
 2. het voorkomen van recidive door middel van gerichte interventies;
 3. het herstellen van geschonden norm;
 4. het vergroten van de aangiftebereidheid van slachtoffers.¹²
4. Hulpverlening: De hulpverlening aan gezinnen waar huiselijk geweld voorkomt, is zich aan het verbreden. Dat gebeurt onder andere op basis van de constatering dat het merendeel van de slachtoffers van huiselijk geweld na verloop van tijd teruggaat naar de partner. Het slachtoffer wil namelijk niet dat de relatie eindigt, maar wel dat er een einde komt aan het geweld. De hulpverlening richt zich daarom niet meer zoals vroeger alleen op de vrouw, maar op het gehele gezinssysteem, dus ook de pleger en eventuele kinderen. Doelstelling voor de fase van hulpverlening is dat voor alle, bij de geweldssituatie, betrokken gezinsleden een voldoende passend en van het geweldsscenario afhankelijk zorg- en opvangaanbod bestaat.

De bovengenoemde integrale aanpak wordt in eerste instantie alleen in de drie deelgemeenten Charlois, Delfshaven en Overschie geïntroduceerd omdat hier al pilots gehouden zijn in het kader van het Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur uit 2000. De GGD probeert afspraken te maken met alle betrokken instellingen over hun inzet in de integrale aanpak van geweld achter de voordeur en de wijze waarop die inzet gefinancierd kan worden.

Financiering kan door middel van verschuiving binnen de eigen middelen, door financiering door de deelgemeenten of derden (Zorgkantoor of fondsen) of door een extra bijdrage van de gemeente als dat nodig blijkt. Indien aan de financiële voorwaarden voldaan is wordt de integrale aanpak in 2004 in de drie genoemde deelgemeenten uitgevoerd. Tegelijkertijd wordt verder gewerkt aan het uitbreiden van deze aanpak naar andere deelgemeenten. In het najaar van 2004 moet duidelijk zijn of het haalbaar is om de integrale aanpak in heel Rotterdam te realiseren in 2005. Ook moet dan duidelijk zijn welke extra financiële investering daar eventueel voor nodig is.

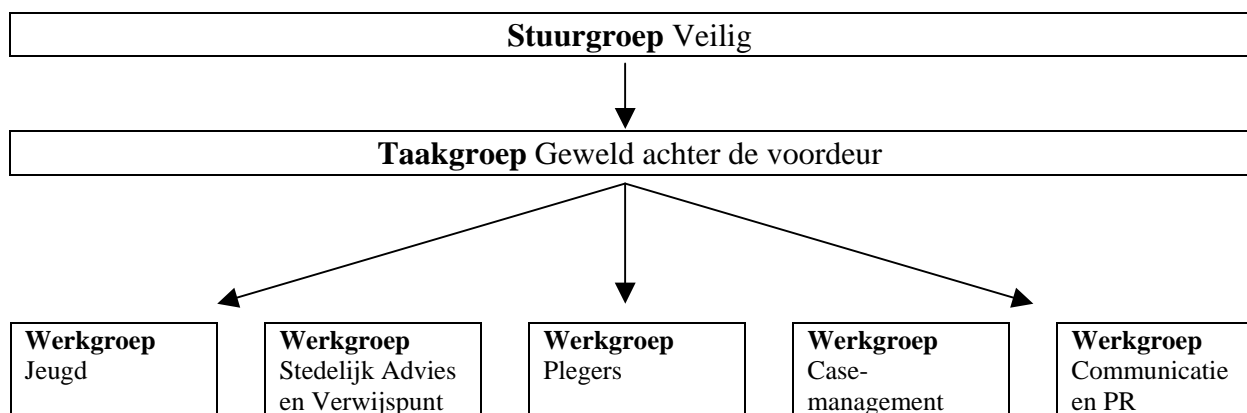
¹² Uit de beleidsregels, *Aanwijzing Huiselijk Geweld* van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie zoals vastgesteld op 11 maart 2003. De volledige tekst is opgenomen in de bijlagen.

Naar aanleiding van de vastgestelde nota Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006 heeft de Stuurgroep Veilig opdracht gegeven aan de Taakgroep Geweld achter de Voordeur om de nota uit te werken tot een uitvoeringsplan. In samenwerking met de ketenpartners is gewerkt aan een sluitende aanpak. Echter de complexiteit van de aanpak vraagt om een gefaseerde uitwerking. In de veelheid van noodzakelijke acties is daarbij prioriteit gelegd bij het ontwikkelen van een stedelijke infrastructuur die de ketenpartners de randvoorwaarden biedt die nodig zijn om efficiënt en effectief te opereren in een sluitende aanpak.

Het Uitvoeringsplan aanpak Geweld achter de Voordeur sluit uiteraard aan op de nota Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur, maar voortschrijdend inzicht heeft toch een aantal veranderingen met zich meegebracht. Er is een vierde deelgemeente toegevoegd aan pilotdeelgemeenten. IJsselmonde is toegevoegd omdat deze deelgemeente op uitvoerend, beleidsmatig en financieel terrein reeds een aanzienlijk investering levert zoals die in de stedelijke aanpak noodzakelijk wordt geacht.

Ook is het aantal werkgroepen uitgebreid en inhoudelijk veranderd. De Werkgroep Repressie heet voortaan de Werkgroep Plegers. Vanwege het belang dat gehecht wordt aan de ontwikkeling van het Stedelijk Advies en Verwijspunt is hiervoor een aparte werkgroep in het leven geroepen. Ook zijn er werkgroepen opgericht rond het Casemanagement en de Communicatie en PR. Alle werkgroepen zijn nog steeds gericht op preventie, hulpverlening en repressie, maar dan vanuit specifieke thema's.

De organisatiestructuur ziet er in februari 2004 als volgt uit:



Model2

Kerdoelen van het Uitvoeringsplan zijn:

1. coördineren infrastructuur en aanpak door regievoering vanuit de GGD Rotterdam e.o. in samenwerking met betrokken stedelijke diensten (SoZaWe en PbV).
2. Stedelijke infrastructuur door formele samenwerking binnen een gemoderniseerde en verstevigde keten van stedelijke en lokale (deelgemeentelijke) voorzieningen.
3. Operationalisatie van de integrale aanpak Geweld achter de Voordeur in de deelgemeenten Charlois, Delfshaven, Overschie en IJsselmonde, ten behoeve van gezinnen met geweldservaringen.

Daarnaast zijn er acht randvoorwaarden geformuleerd waaraan moet worden voldaan om de gezinsgerichte aanpak te kunnen uitvoeren.

1. Een pro-actieve houding van professionals bij politie, Justitie en (jeugd)hulpverlening.
2. Maximaliseren van gegevensuitwisseling door geformaliseerde samenwerkingsverbanden.
3. Aanhouding en vervolging van plegers op grond van een geweldsdelict wordt benut als 'breekijzer' bij het doorbreken van de spiraal van geweld in het hele gezin. (Vervolging kan plaatsvinden tegen de wens van het slachtoffer in.)
4. Coördinatie van het onderzoek en de indicatiestelling bij een gezin met geweldsproblemen.
5. Inzetten, monitoren en terugkoppelen van hulptrajecten voor alle leden van het gezin.
6. Registratie en evaluatie van de uitvoering en regie van de aanpak.
7. Bestuurlijk commitment en ambtelijke regievoering ten behoeve van het optimaliseren van de stroomlijning van de keten en het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe trajecten. (Hulpaanbod op grond van systeemgerichte nieuwe methodieken).
8. Financiering ten behoeve van de randvoorwaarden.

2.4. De meest recente ontwikkeling

In de afgelopen twee jaar zijn verschillende documenten opgesteld en uitgangspunten geformuleerd. Alle partijen houden vast aan de inhoud van deze documenten en ontwikkelen op basis hiervan trajecten. Het is echter niet mogelijk gebleken om aan één van de belangrijkste randvoorwaarden in de aanpak te voldoen: de volledige financiering van het project. Om verschillende redenen heeft het college van burgemeester en wethouders/de gemeenteraad van Rotterdam meerdere malen gedurende het proces afgezien van het beschikbaar stellen van de gevraagde financiën. Uiteindelijk heeft de Gemeente Rotterdam financiële middelen beschikbaar gesteld voor het project op voorwaarde dat samengewerkt wordt met de Lokale Zorgnetwerken (LZN) in de gemeente. Het beschikbaar gestelde budget dient als het ware verdeeld te worden over de twee projecten. Omdat zowel Geweld achter de Voordeur als LZN aanvragen in hadden gediend voor een eigen budget, die groter waren dan het uiteindelijk beschikbaar gestelde bedrag, levert de gedwongen samenwerking de nodige spanningen op.

Door het gebrek aan (structurele) financiële middelen hebben verschillende instellingen, die deelnemen aan het project Geweld achter de Voordeur, te kennen gegeven dat verdere deelname aan het project (intern) ter discussie staat. Zonder adequate financiering zou men moeten afzien van verdere deelname of het instandhouden van reeds gecreëerde voorzieningen in het kader van het project. Daarom is besloten een beroep te doen op particuliere financieringsbronnen. Verschillende instellingen hebben aanvragen gedaan bij bedrijven en organisaties voor fondsen en sponsoring.

Daarnaast heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in juli 2004 de Tijdelijke stimuleringsregeling advies- en steunpunten huiselijk geweld bekend gemaakt. Doel van deze regeling is voor eind 2007 een landelijk dekkend netwerk van advies- en steunpunten huiselijk geweld te realiseren. Rotterdam komt als centrumgemeente in aanmerking voor deze stimuleringsregeling. Hierdoor kan in ieder geval één van de onderdelen van de stedelijke aanpak huiselijk geweld gerealiseerd worden.

Naast mogelijke terugtrekking uit het project op grond van het gebrek aan financiële middelen zijn er ook instellingen die hun deelname willen beperken of beëindigen omdat het project, naar hun mening, (te) weinig vooruitgang heeft geboekt in de afgelopen jaren.

Een andere zorgwekkende ontwikkeling is dat binnen het management van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam en omstreken (en mogelijk ook bij het college) op dit moment de overtuiging heerst dat de doelgroep plegers van huiselijk geweld één op één gelijk is aan de doelgroep van de Persoonsgerichte Aanpak 700¹³ (PGA 700) en de fase 4¹⁴ cliënten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierdoor kan de verplichte samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken (LZN)¹⁵ worden verklaard. De LZN worden opgericht ten behoeve van met name de PGA 700 doelgroep. Door de aanpak van huiselijk geweld alleen te richten op de PGA 700 groep en de fase 4 cliënten wordt voorbij gegaan aan de uitkomsten van het onderzoek van Beke en Bottenberg en het landelijk bekende feit dat huiselijk geweld in alle lagen van de bevolking voorkomt ongeacht inkomen, leeftijd, opleiding en afkomst.

2.5. Samenvatting

In de periode 2000 tot nu zijn er verschillende ontwikkelingen geweest op het gebied van huiselijk geweld in Rotterdam. In 2000 is het initiatief genomen tot het Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur. De projectleiding voor dit project was in handen van Scala¹⁶ en de toenmalige Raadscommissie Maatschappelijke Dienstverlening en Volksgezondheid kende een budget toe van f 300.000,- (€136.135,-). Verschillende ketenpartners waren betrokken bij dit project en er werd een zestal projectdoelstellingen geformuleerd. Bij de evaluatie van het project in 2003 werd geconcludeerd dat het project grotendeels als geslaagd kon worden beschouwd en de basis had gelegd voor een samenhangend gemeentelijk beleidskader. Opvallend in de evaluatie is de kritiek op de rol die de gemeente Rotterdam speelde. Scala is van mening dat de gemeente Rotterdam bij de invulling van haar opdrachtgeverschap te zeer op afstand is gebleven. Ook wordt aangegeven dat een centrale regiefunctie onontbeerlijk is.

Eind 2002 werd besloten de stedelijke regie voor de aanpak van geweld achter de voordeur voorlopig te continueren en een verdere aanpak te ontwikkelen in 2003. De gemeenteraad stelde eenmalig €100.000,- beschikbaar en de uitvoerende regie werd neergelegd bij de GGD Rotterdam e.o. De GGD formuleerde het beleidsdocument *Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006* waarin het beleid gericht wordt op drie doelgroepen: plegers/daders, vrouwen als slachtoffers en kinderen als getuigen en/of slachtoffers. Om de aanpak te realiseren wordt een organisatiestructuur opgezet waarbij de Taakgroep Geweld achter de Voordeur, die belast is met de sturing op inhoud en op de uitvoering, voor het eerst haar intrede doet. Onder de Taakgroep worden twee werkgroepen (Preventie & Hulpverlening en Repressie) gehangen. Ook wordt een pilot gericht op de integrale aanpak van de vier fasen van huiselijk geweld gestart in drie deelgemeenten.

¹³ PGA 700 is de persoonsgerichte aanpak. Een aanpak gericht op de 700 meest overlastgevende personen in Rotterdam. Veelal gaat het hier om dak- en thuislozen al of niet met een verslaving.

¹⁴ Fase 4 cliënten zijn burgers die een uitkering van de Sociale Dienst genieten en gezien worden als zeer moeilijk bemiddelbaar op de arbeidsmarkt. Vaak is sprake van multi-problematiek als verslaving, opvoedingproblemen, zeer beperkte opleiding e.d. waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt zeer groot is. De term fase 4 stamt van voor de nieuwe Wet Werk en Bijstand.

¹⁵ Lokale Zorgnetwerken (LZN) zijn een vangnet voor mensen met complexe problemen die niet (langer) op eigen initiatief contact zoeken met de hulpverlening, of daar niet worden gehoord. Ook gaat het om mensen die zichzelf verwaarlozen, in isolement verkeren, in de war zijn en overlast bezorgen. Hieronder bevinden zich ook potentiële dak- en thuislozen. Psychische problemen en problemen op financieel gebied vormen in zeer veel gevallen onderdeel van de problematiek.

¹⁶ Scala emancipatie, training en zorgvernieuwing is een expertisecentrum voor de emancipatie van vrouwen in Rotterdam.

De Taakgroep Geweld achter de Voordeur krijgt de opdracht de nota Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006 uit te werken tot een uitvoeringsplan. Voortschrijdend inzicht leidt ertoe dat een aantal veranderingen plaatsvindt. Het aantal werkgroepen wordt uitgebreid van twee naar vijf, een vierde deelgemeente wordt toegevoegd aan de pilot en door de Taakgroep worden kerndoelen en randvoorwaarden geformuleerd.

De meest recente ontwikkelingen in de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam zijn een gedwongen samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken en een gebrek aan (structurele) financiële middelen waardoor verschillende ketenpartners te kennen hebben gegeven dat deelname aan het project (intern) ter discussie staat. Daarnaast heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een tijdelijke stimuleringsmaatregel advies- en steunpunten huiselijk geweld bekend gemaakt waardoor waarschijnlijk één onderdeel van de stedelijke aanpak gerealiseerd kan worden.

3. De situatie rond huiselijk geweld in Rotterdam

3.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat het project Geweld achter de Voordeur van de gemeente Rotterdam in een impasse verkeert. Het proces rond de aanpak van huiselijk geweld is gestagneerd in constant overleg en het telkens opnieuw bepalen van de uitgangspunten.

Nadat in 2000 besloten is tot het initiatief voor een Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur is men voortvarend aan de slag gegaan. Er is onderzoek gedaan door Beke en Bottenberg en er zijn verschillende documenten opgesteld over de (gewenste) aanpak, de voortgang en de uitvoering van het project Geweld achter de Voordeur. Tot op heden is nog geen van de aanbevelingen uit het onderzoek van Beke van Bottenberg of een onderdeel van één van de uitvoeringsplannen officieel in de praktijk gebracht.

In dit hoofdstuk komen (de resultaten van) het onderzoek van Beke en Bottenberg en de mogelijke oorzaken van de impasse waarin het project zich bevindt aan bod.

3.2. De vele gezichten van huiselijk geweld: het onderzoek

Het onderzoek dat door Beke en Bottenberg is uitgevoerd in Rotterdam¹⁷ is al meerdere keren genoemd in deze scriptie. In opdracht van Programmabureau Veilig heeft Advies- en onderzoeksbureau Beke in 2001 onderzoek gedaan naar de aard, omvang en achtergronden van huiselijk geweld in de regio Rotterdam-Rijnmond. Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de aard en omvang van het huiselijk geweld in Rotterdam en wordt gebruikt als één van de uitgangspunten voor het (verder) ontwikkelen en formuleren voor beleid rond de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam.

3.2.1. De onderzoeksopzet van Beke en Bottenberg

Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van huiselijk geweld in het jaar 2000 in de regio heeft het onderzoeksbureau gebruik gemaakt van de politieregistratie Multipol van de politieregio Rotterdam-Rijnmond

Aan het gebruik van de politieregistratie als onderzoeksbron kleefden drie nadelen:

1. Door de lage meldings- of aangiftebereidheid van slachtoffers werd als het ware een ondergrens gemeten.
2. Huiselijk geweld in al zijn verschijningsvormen werd op uiteenlopende wijze geregistreerd. Om die reden was het niet mogelijk met één druk op de knop alle aangiften en/of meldingen rondom huiselijk geweld uit het systeem te laten rollen. In plaats daarvan moesten alle geweldsincidenten één voor één worden nagelopen aan de hand van de, door de onderzoekers, opgestelde definitie van huiselijk geweld.
3. In het opgestelde proces-verbaal registreerden politieambtenaren veelal alleen juridisch relevante informatie ten behoeve van een toekomstige rechtszaak. Waarbij er verschillen waren in de zorgvuldigheid van de registratie. Dat had tot gevolg dat de ene aangifte veel meer informatie opleverde dan de andere.

¹⁷ Beke, B.M.W.A. & M. Bottenberg, *De vele gezichten van huiselijk geweld. Aard, omvang en achtergronden*, Amsterdam 2003, SWP.

Voordeel van het gebruik van deze politieregistratie was dat de informatie van slachtoffers betrouwbaar is omdat vaak snel na het incident melding of aangifte wordt gedaan. Hetzelfde geldt ook voor de informatie van/over de verdachten, die meestal kort na de aangifte worden verhoord.

In het onderzoek werd uitgegaan van de volgende definitie van huiselijk geweld:

Fysiek geweld, aanranding, verkrachting, of een poging daartoe, zich afspelend 'achter de voordeur' tussen personen die elkaar kennen.

Deze definitie is ruimer dan veel andere definities omdat betrokkenen niet alleen (ex)partners, maar ook bijvoorbeeld familieleden en kennissen van het slachtoffer kunnen zijn. Anderzijds is de definitie ook beperkt omdat de locatie van het huiselijk geweld zich in deze definitie beperkt tot 'in en om het huis' én omdat alleen fysieke geweldsdelicten (fysieke mishandeling, aanranding en verkrachting) werden onderzocht en niet zaakbeschadiging en geestelijke geweldsdelicten zoals intimidatie en bedreiging.

Voor het onderzoek werd een steekproef genomen uit alle in 2000 gedane aangiften en meldingen die konden worden aangemerkt als huiselijk geweld. Omdat huiselijk geweld in Multipol geen aparte code heeft, moest handmatig worden beoordeeld of een geweldsincident kon worden gekwalificeerd als huiselijk geweld conform de definitie. Uiteindelijk zijn ten behoeve van het onderzoek ruim vijftienhonderd aangiften en eveneens ruim vijftienhonderd meldingen onderzocht.

Het onderzoeksbureau concludeert: "Van de ruim 4000 aangiften van geweld in de regio Rotterdam-Rijnmond blijkt ruim 20% te vallen onder de noemer van huiselijk geweld. Één op de vijf aangiften van geweldsincidenten is dus huiselijk geweld. Concreet komt dat neer op ruim 800 aangiften van huiselijk geweld op jaarbasis."¹⁸

Beke en Bottenberg hebben ook gekeken naar de wetsartikelen waaronder huiselijk geweld bij aangifte werd 'weggeschreven'. Daaruit werd duidelijk dat men te maken had met een extreem verschijnsel. "Bij huiselijk geweld is onevenredig sprake van 'disproportioneel geweld'. In ruim een derde van de gevallen (35%) is sprake van 'zware mishandeling' of zelfs 'poging tot moord of doodslag'."¹⁹ Geconcludeerd wordt dat er drie geweldspatronen zijn. De eerste wordt omschreven als licht fysiek geweld. Bij deze incidenten is weliswaar een opbouw zichtbaar in het gebruik van geweld ('het wordt steeds heviger'), maar in zijn geheel genomen blijven de geweldsuitingen beperkt tot wat duw- en trekwerk, slaan en stompen of schoppen.

Het tweede geweldspatroon bestaat uit zwaarder fysiek geweld gecombineerd met het nodige gooi- en smijtwerk (voornamelijk met huisraad). Ook hier begint het met slaan en schoppen, maar het fysieke geweld is over het algemeen heviger. Het slachtoffer wordt bijvoorbeeld flink getrapt of herhaaldelijk gestompt en geslagen. Soms wordt zelfs een poging gedaan het slachtoffer te wurgen. Doordat bij het tweede geweldspatroon wordt gesmeten met alles dat voorhanden is, wordt in dit verband ook gesproken over het gebruik van 'toevallige wapens'. Cruciaal hierbij is het grotere risico op letsel bij het slachtoffer.

¹⁸ Beke, B.M.W.A. & M. Bottenberg, *De vele gezichten van huiselijk geweld. Aard, omvang en achtergronden*, Amsterdam 2003, SWP, p. 25.

¹⁹ Beke, B.M.W.A. & M. Bottenberg, *De vele gezichten van huiselijk geweld. Aard, omvang en achtergronden*, Amsterdam 2003, SWP, p. 43.

Het derde geweldspatroon wordt omschreven als zwaar fysiek geweld dat kan worden weggeschreven onder de noemer ‘poging tot doodslag’ of zelfs moord. In deze incidenten worden duidelijk pogingen gedaan tot het aanbrengen van zeer ernstig letsel. Extreem slaan of schoppen en/of andere handelingen die zonneklaar tot (zeer) ernstig letsel (kunnen) leiden vallen hieronder. Gedacht kan worden aan iemand van de trap of door een ruit duwen. Bij dit geweldspatroon escaleert het fysieke geweld tegen het slachtoffer relatief vaak in een poging tot wurging. Dat het bij een poging blijft, hangt voornamelijk samen met de tussenkomst van derden (buren, kinderen of de politie). Daarnaast worden slachtoffers die weerloos op de grond liggen vaak herhaaldelijk nog geschopt en wordt verhoudingsgewijs vaak gebruik gemaakt van ‘echte’ wapens (steek- en vuurwapens) naast toevallige wapens.

De onderzoekers komen op grond van de resultaten van het onderzoek tot de conclusie dat:

- Huiselijk geweld zich volgens enkele vaststaande geweldspatronen afspeelt.
- Het feitelijke verloop van huiselijk geweld bevestigt het beeld dat men te maken heeft met een ernstige vorm van geweld. Bijna de helft van het huiselijk geweld speelt zich af volgens het zwaarste geweldspatroon.
- Op basis van het werkelijk verloop van het huiselijk geweld is bijna de helft van de incidenten tussen ex-partners als tamelijk licht te kwalificeren terwijl huiselijk geweld tussen partners daarentegen zich, in verhouding vaker afspeelt volgens het derde geweldspatroon. Partners maken zich relatief vaak schuldig aan (een poging tot) wurging en/of gebruik van wapens.

Naast het gebruikte geweld wordt volgens de onderzoekers ook de ernst van het geweld bepaald door de (oorspronkelijke) intentie van de dader of de mate waarin de dader zich in de betreffende situatie nog bewust is van zijn handelen. Uit het onderzoek blijkt dat er grofweg twee typen geweldplegers qua persoonlijkheid zijn te onderscheiden. Het eerste type geweldpleger is geneigd snel en impulsief te reageren op externe prikkels. De onderzoekers typeren dit als een ‘undercontrolled’ persoonlijkheid. Kenmerkend voor dit type geweldpleger is dat hij relatief ongevoelig is (voor correctie), weinig tot geen aanleiding nodig heeft om te exploderen en geen neiging heeft zich achteraf op enigerlei wijze te rechtvaardigen. Slachtoffers van dit type dader van huiselijk geweld worden niet alleen zwaar mishandeld, maar ook bij herhaling. Dit type dader is moeilijk tot niet te stoppen.

Het tweede type geweldpleger kenmerkt zich juist door overbeheerst gedrag, is emotioneel geremd en heeft moeite op een normale wijze zijn irritaties en frustraties te uiten. Het geweldspatroon bij dit type dader is: dat veelal na langdurige spanning en frustraties een geweldsexplosie volgt (een ‘overcontrolled’ persoonlijkheid). Kenmerkend voor dit type geweldpleger is dat hij gevoelig is (voor correctie), ‘de bekende druppel die de emmer doet overlopen’ aanleiding is voor een geweldsexplosie en dat hij achteraf spijt heeft van zijn gedrag. Slachtoffers van dit type pleger worden veelal eenmalig geconfronteerd met geweld.

Op basis van de resultaten onderscheiden de onderzoekers drie typische geweldsscenario’s. De scenario’s zijn gebaseerd op essentiële kenmerken rondom geweldpleger en slachtoffer, aanleiding en concreet verloop van het geweldsincident, alsmede de perceptie van beide partijen achteraf (rechtvaardiging, spijt). De gepresenteerde scenario’s zijn exploratief van karakter, maar kunnen ervoor zorgen dat signalering en registratie van huiselijk geweld sneller en zorgvuldiger gebeurt. De verschillende scenario’s en hun kenmerken worden hierna schematisch weergegeven in tabel 1 tot en met 3.

Scenario I extreem huiselijk geweld	
Daderkenmerken	- Undercontrolled – asociaal - Antecedenten (veelpleger, verkeert in crimineel circuit) - Drugs- en alcoholverslaving - Relatief veel ex-partners
Kenmerken eerste type slachtoffer	- Herhaald slachtofferschap - Onontkoombaar slachtofferschap en/of totale gehoorzaamheid - Geen antecedenten
Kenmerken tweede type slachtoffer	- Herhaald slachtofferschap - Vecht terug en/of verbreekt op den duur relatie - Lichte antecedenten
Aanleiding geweld	Ontbreekt en/of is futiel
Aanloop-escalatie	Eenzijdig-eenzijdig of tweezijdig-twee-/eenzijdig ²⁰
Typering geweldspatroom	Type 3 (zeer ernstig)
Gebruik van wapens	Ja, reguliere wapens
Rechtvaardiging	Geen
Aangiftebereidheid	Laag bij type 1 slachtoffer en relatief hoog bij type 2 slachtoffer.

Tabel 1

Scenario II Cyclisch huiselijk geweld	
Daderkenmerken	- Undercontrolled – maatschappelijk redelijk aangepast - Geen of weinig antecedenten (lichte delicten) - Periodiek extreem drugs- en alcoholgebruik
Slachtofferkenmerken	- Herhaald slachtofferschap - Wisselende houding (afhankelijk – weerbaar)
Aanleiding geweld	Jaloezie, achterdocht (vaak ongegrond)
Aanloop-escalatie	Eenzijdig-eenzijdig/tweezijdig
Typering geweldspatroom	Type 1, 2 of 3 (licht tot ernstig)
Gebruik van wapens	Geen of toevallige wapens
Rechtvaardiging	Selectief spijt, maar wel rechtvaardigen
Aangiftebereidheid	Relatief laag, veelal op later tijdstip intrekken van de aangifte

Tabel 2

Scenario III Plotseling huiselijk geweld	
Daderkenmerken	- Overcontrolled - Geen of weinig antecedenten - incidenteel drugs- en alcoholgebruik
Slachtofferkenmerken	- Eenmalig slachtofferschap - Wisselende houding of afwijzing
Aanleiding geweld	Externe factoren zoals werkloosheid, financiële problemen e.d.
Aanloop-escalatie	Eenzijdig-eenzijdig
Typering geweldspatroom	Type 1 (licht fysiek), maar vooral 2 (ernstiger + gooi- en smijtwerk)
Gebruik van wapens	Geen of toevallige wapens
Rechtvaardiging	Spijt, maar wel begrip vragen voor
Aangiftebereidheid	Laag

Tabel 3

²⁰ Eenzijdig: de dader speelt alleen een rol bij de aanloop tot en de escalatie van het geweld. Tweezijdig: zowel dader als slachtoffer spelen een rol bij de aanloop tot het geweld. Veelal speelt het slachtoffer echter niet een rol bij de escalatie van het geweld, escalatie is daarom meestal eenzijdig.

3.2.2. Aanbevelingen onderzoek Beke en Bottenberg

De belangrijkste aanbeveling uit het onderzoek is dat geweld op straat en huiselijk geweld samen aangepakt moeten worden. “Van meet af aan is het wenselijk om de aanpak van huiselijk geweld, waar mogelijk, parallel te laten lopen aan de aanpak van geweld op straat. Dat levert zowel inhoudelijk als qua aanpak maximale ‘winst’ op.”²¹ Inhoudelijk zit de winst in het feit dat men deels te maken heeft met dezelfde dadergroep. Deze conclusie wordt door de onderzoeker getrokken op basis van antecedenten van de dader.

Daarnaast valt er winst te behalen door de aanpak van geweld op straat grotendeels volgens hetzelfde stramien te laten verlopen als de aanpak van huiselijk geweld. Kern daarvan is dat geweldsincidenten bij aangifte door middel van een checklist worden ingedeeld op grond van ernst. Dit leidt volgens de onderzoekers automatisch tot een efficiëntere wijze van prioriteren en – daaraan gekoppeld – te plegen (justitiële) inzet. Dat is mogelijk omdat op grond van onderzoek zowel bij geweld op straat als bij huiselijk geweld diverse karakteristieke geweldsscenario's zijn ontdekt. Deze geweldsscenario's bieden onder ander aanknopingspunten voor het prioriteren van geweld, de noodzaak en effecten van repressie en de keuze voor hulpverlening.

Geconcludeerd wordt dat er in Rotterdam al het nodige gebeurt op het gebied van huiselijk geweld. De onderzoekers doen een aanbeveling voor een verdieping en/of uitbreiding van de bestaande initiatieven in de aanpak van huiselijk geweld in de vorm van een ‘handhavingsarrangement huiselijk geweld’. Een effectieve aanpak van huiselijk geweld staat of valt, volgens de onderzoekers, met een juiste wijze van signaleren en prioriteren én vervolgens differentiëren (in aanpak). Dat gebeurt in de vorm van het handhavingsarrangement dat een integrale aanpak of structuur biedt met als resultaat een betere afstemming en samenwerking tussen allerlei initiatieven betreffende huiselijk geweld (efficiëntieverbetering). Het handhavingsarrangement huiselijk geweld bestaat uit drie onderdelen: marking & registratie, uitwerking dadergerichte maatregelen en een schets van drie interventiestrategieën.

Marking & registratie

Op basis van de geregistreerde politiecijfers wordt een ‘top honderd’ van notoire geweldplegers samengesteld. Deze top honderd wordt voorzien van een herkenningsteken (marking) waarmee een speciale behandeling bij ieder nieuw vergrijp wordt gegarandeerd. Daarnaast wordt afgesproken dat er vanaf de start van het handhavingsarrangement een vaste methodiek wordt gehanteerd bij het opnemen van aangiften van huiselijk geweld. Hiertoe moet een handreiking ‘opmaak geweldsproces-verbaal’ worden ontwikkeld met daaraan gekoppeld een deskundigheidstraject.

Tevens stellen de onderzoekers voor om standaard een antecedentenonderzoek te verrichten naar betrokkenen, zowel verdachte als slachtoffer. Ook is men van mening dat aan het dossier van aangifte van huiselijk geweld ook zogenaamde ‘zachte informatie’ moet worden toegevoegd. De adressen waar zich huiselijk geweld afspeelt zijn vaak bekend. De politie is al vaker aan de deur geweest om ruzie te sussen of vanwege geluidsoverlast. Het Openbaar Ministerie kan volgens de onderzoekers dergelijke informatie laten meewegen in zijn beoordeling van de betreffende aangifte. Van ieder proces-verbaal wordt op grond van deze gegevens direct duidelijk volgens welk scenario huiselijk geweld zich heeft afgespeeld en de politie weet welke interventiestrategie ingezet moet worden.

²¹ Beke, B.M.W.A. & M. Bottenberg, *De vele gezichten van huiselijk geweld. Aard, omvang en achtergronden*, Amsterdam 2003, SWP, p. 65.

Uitwerking dadergerichte maatregelen

De onderzoekers geven aan dat succesvolle interventie bij huiselijk geweld staat of valt bij de justitiële mogelijkheden tot zero-tolerance. Die mogelijkheden zijn vooralsnog beperkt. Als (éénmalig) onderdeel van het handhavingsarrangement huiselijk geweld dient daarom het arsenaal dadergerichte maatregelen aanzienlijk te worden uitgebreid. Verschillende wensen komen op dit verlanglijstje voor:

- Gebruik maken van de mogelijkheid om verdachten van huiselijk geweld ook buiten heterdaad te kunnen aanhouden.
- Politie, maar ook hulpverleningsinstanties, moeten slachtoffers en verdachten van huiselijk geweld duidelijk maken dat er opties zijn om zonder aangifte over te gaan tot strafrechtelijke vervolging.
- Verruiming van de mogelijkheden verdachten van huiselijk geweld gemakkelijker uit huis te kunnen zetten of een straatverbod/contactverbod te kunnen opleggen.
- Bij aangifte en/of melding van huiselijk geweld wordt altijd de buurtagent ingelicht. Deze bezoekt in de daarop volgende weken/maanden enkele malen persoonlijk het betreffende adres en spreekt met slachtoffer en dader (follow up). Deze blijk van externe aandacht/controle zal – zo is de verwachting – als een waarschuwing werken.

Deze justitiële dadergerichte maatregelen dienen als ondergrond voor de uiteindelijke interventiestrategieën. Ze moeten als zodanig worden opgenomen in de standaardprocedure die gevolgd wordt bij aangifte van huiselijk geweld.

Schets van drie interventiestrategieën

Met behulp van de handreiking ‘opmaak geweldsproces-verbaal’ is de politie in staat iedere aangifte van huiselijk geweld te classificeren. Daarbij vormen de drie geweldsscenario’s uitgangspunt van de classificatie. In dit verband schetsen de onderzoekers drie specifieke interventiestrategieën bij huiselijk geweld. Deze strategieën vormen de kern van het handhavingsarrangement huiselijk geweld.

Afhankelijk van het geconstateerde scenario waarlangs huiselijk geweld zich afspeelt wordt een uiterst repressieve dan wel meer preventieve aanpak gekozen. Centraal in de drie interventiestrategieën staat de persoonsgerichte aanpak (PGA) zoals die wordt voorgestaan door het Programmabureau Veilig. Dat impliceert allereerst een specifieke dadergerichte aanpak. Deze zou volgens de onderzoekers moeten verschillen per interventiestrategie. Het loopt van daderaanpak onder dwang (alle juridische middelen worden ingezet om een geweldpleger te stoppen), via daderaanpak onder drang (strafvervolging wordt als stok achter de deur gebruikt) tot een daderaanpak door hulp (meer op hulpverlening gericht).

De onderzoekers wijzen erop dat een dadergerichte aanpak impliceert dat ook een specifieke slachtoffergerichte aanpak gewenst is. Met dien verstande dat hiermee het directe slachtoffer (de vrouw) en de indirecte slachtoffers (kinderen uit het gezin) worden bedoeld. Kinderen die stille getuigen zijn van jarenlange mishandeling van hun moeder blijken een ‘vergeten groep’ te zijn als het om huiselijk geweld gaat. Ook de wijze waarop zorg en opvang voor slachtoffers moet worden vormgegeven, verschilt per interventiestrategie. Bij extreem huiselijk geweld dient – gezien de kans op herhaling en de traumatische ervaring van de slachtoffers – het accent vooral te liggen op slachtofferhulp, justitiële bescherming en (tijdelijke) opvang. Bij cyclisch huiselijk geweld zal de hulpverlening veeleer bestaan uit relationele therapie, externe controle (en daarmee bescherming tegen mogelijke herhaling) door reclassering en politie (buurtagent).

Bij plotseling huiselijk geweld zal de ondersteuning voornamelijk gericht zijn op maatschappelijke begeleiding (werk, verblijfsvergunning, uitkering en dergelijke).²²

Het is de bedoeling dat de aanbevolen interventiestrategieën van de drie geweldsscenario's geconcretiseerd worden door direct verantwoordelijke partijen (politie, Openbaar Ministerie, hulpverlening, opvang en gemeentelijke diensten). Daarnaast dient er volgens de onderzoekers sprake te zijn van flankerend beleid in de vorm van werkconferenties, training (voor politiefunctionarissen) gericht op het signaleren en registreren van huiselijk geweld en opname van de cijfers over huiselijk geweld in de Geweldsmonitor.

Aan het eind van het onderzoek wordt nog aandacht gevraagd voor een zogenaamd 'los eindje'. De oververtegenwoordiging van allochtonen als het gaat om huiselijk geweld baart namelijk zorgen. Het betreft niet alleen huiselijk geweld in relaties waarbij beide partners van allochtone herkomst zijn, maar ook huiselijk geweld in relaties die qua etniciteit gemengd zijn. Enerzijds is hier sprake van huiselijk geweld dat min of meer gelegitimeerd wordt door cultureel bepaalde opvattingen over de positie van de vrouw. Anderzijds is hier het huiselijk geweld een gevolg van de maatschappelijke problemen (verblijfsstatus, financiën, e.d.) en de daarmee gepaard gaande spanningen.

Deze conclusie heeft geen invloed op de voorgestelde interventies in de aanpak van huiselijk geweld. Dat geldt zeker voor het onderdeel persoonsgebonden aanpak die zich richt op de verdachte. Echter de hulpverlening en begeleiding van allochtone slachtoffers moet op onderdelen wel worden aangepast aan de sociaal geïsoleerde positie waarin deze slachtoffers verkeren.

3.3. Mogelijke oorzaken van de impasse

Het onderzoek van Beke en Bottenberg geeft een duidelijk beeld van huiselijk geweld in Rotterdam-Rijnmond en van drie mogelijke interventiestrategieën. De resultaten van het onderzoek vormen de uitgangspunten van het (voorgestelde) beleid. Het inzicht dat het onderzoek geeft in de problematiek rond huiselijk geweld blijkt echter niet genoeg te zijn geweest om een "sense of urgency" te creëren. Het project Geweld achter de Voordeur verkeert in een impasse. Er kunnen verschillende oorzaken voor deze impasse zijn: gebrek aan middelen, gebrek aan bevoegdheden, gebrek aan politiek leiderschap of een bureaupolitiek gevecht. In de volgende subparagrafen worden verschillende mogelijke oorzaken nader uitgewerkt.

3.3.1. Financiering

Op het eerste gezicht lijkt het er op dat de oorzaak van de impasse het gebrek aan financiering is. Zonder financiering is het immers niet mogelijk bepaalde voorzieningen te creëren, in stand te houden of uit te breiden. De vraag is waarom er geen financiële middelen beschikbaar worden gesteld? Voldeden de plannen van aanpak niet aan de verwachtingen van het college van burgemeester en wethouders? Of zijn er misschien te veel verschillende notities geschreven? Achter het zichtbare probleem van gebrek aan financiering ligt (vermoedelijk) een politieke keuze ten grondslag.

²² Beke, B.M.W.A. & M. Bottenberg, *De vele gezichten van huiselijk geweld. Aard, omvang en achtergronden*, Amsterdam 2003, SWP, p. 70.

3.3.2. De Taakgroep Geweld achter de Voordeur

De status van de Taakgroep Geweld achter de Voordeur is onduidelijk. Heeft de Taakgroep macht? Kan de Taakgroep rechten en plichten doen gelden ten opzichte van de ketenpartners of het college van burgemeester en wethouders? Is het wenselijk dat de Taakgroep deze mogelijkheden kent? Mogelijk kan het verhelderend zijn de rol en de taken van de Taakgroep nog eens nader te bekijken en het college van burgemeester en wethouders een uitspraak te laten doen over de positie, rol, taken en bevoegdheden van de Taakgroep Geweld achter de Voordeur.

Daarnaast wil de Taakgroep misschien te veel bereiken in één keer. Ook kunnen vraagtekens geplaatst worden bij het voorstel van de Taakgroep om in vier deelgemeenten pilots te draaien in de aanpak van huiselijk geweld. Het gaat bij huiselijk geweld immers om een stadsbrede problematiek en het zou misschien daarom (politiek) wenselijker zijn om een stedelijke pilot te initiëren.

3.3.3. Ketenpartners

Het is duidelijk en wenselijk dat een aanpak van huiselijk geweld tot stand komt door samenwerking tussen verschillende ketenpartners. Het organiseren van samenwerking is vaak een moeilijke opgave. Ketenpartners zijn vaak bang dat hun taken uitgebreid of juist uitgehold worden. Ook staan zij vaak wantrouwig tegenover andere ketenpartners waar zij zelden of nooit contact mee hebben. Veelal spreken de verschillende organisaties een andere taal, hebben ze een andere cultuur en werkwijze.

Het voeren van regie over de samenwerking tussen verschillende organisaties in de ketenaanpak is een complexe taak. Het aantal organisaties dat lid is van de Taakgroep Geweld achter de Voordeur en/of deelneemt aan één van de vijf werkgroepen is groot. Misschien wel te groot. Hoe meer organisaties deelnemen aan de ontwikkeling van een ketenaanpak, hoe minder stuurbaar het wordt. Daar komt nog bij dat drie gemeentelijke diensten betrokken zijn bij de Taakgroep: de GGD, SoZaWe en Programmabureau Veilig. Deze drie diensten hebben allen een andere invalshoek ten aanzien van het proces en proberen hun eigen positie te verdedigen. De kans dat de andere ketenpartners proberen hun positie te verstevigen door de drie diensten tegen elkaar uit te spelen is groot.

Naast de mogelijkheid dat te veel ketenpartners een inbreng hebben in de ontwikkeling van het beleid rond huiselijk geweld zou het ook zo kunnen zijn dat de verkeerde ketenpartners deelnemen aan het proces. Het sleutelwoord bij de aanpak van huiselijk geweld is integraal beleid. De samenstelling van de Taakgroep en de werkgroepen lijkt in vergelijking eenzijdig. Mogelijk is er behoefte aan netwerkconstituering waardoor andere partners zoals de woningbouwcorporaties of (allochtone) belangengroepen betrokken zouden kunnen worden bij de aanpak. Hierdoor zou het onderwerp huiselijk geweld van een andere kant belicht kunnen worden en worden andere wethouders betrokken bij het proces.

3.3.4. Verhouding gemeentelijke diensten

Rond de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam zijn meerder gemeentelijke diensten actief: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe), de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam en omstreken (GGD) en Programmabureau Veilig (PbV). De GGD is belast met de regie en uitvoering van het project Geweld achter de Voordeur. Dit is niet zonder slag of stoot gegaan. Geen van de drie diensten wilde de verantwoordelijkheid voor het project dragen.

In eerste instantie werd gekeken naar het Programmabureau Veilig (PbV) als trekker van het project Geweld achter de Voordeur. Gezien het feit dat het PbV de ambtelijke spil in het gemeentelijke veiligheidsbeleid is, lijkt dit een logische keuze. Het PbV is echter van tijdelijke aard en zal waarschijnlijk begin 2006 ophouden te bestaan. De continuïteit van het beleid in de aanpak van huiselijk geweld kan daarom door deze dienst niet worden gegarandeerd. Mede op basis van dit argument is ervoor gekozen om één van de andere twee diensten de regierol op zich te laten nemen.

SoZaWe subsidieert een aantal van de belangrijke ketenpartners zoals de Vrouwenopvang Rotterdam, het Centrum voor Dienstverlening en de Stedelijke Organisatie Algemeen Maatschappelijk Werk Rotterdam. Het zou ook logisch zijn geweest wanneer SoZaWe de regierol was toebedeeld. Uiteindelijk is dit niet gebeurd. Waarschijnlijk omdat de directie van SoZaWe duidelijk heeft aangegeven zich niet te willen inzetten voor dit onderwerp. Dit is echter niet met zekerheid te zeggen.

De GGD is uiteindelijk belast met de regie en uitvoering van het project. De diensten SoZaWe en PbV hebben zitting genomen in de Taakgroep Geweld achter de Voordeur.

3.3.5. Vooroordelen en onwetendheid

Uit de meest recente ontwikkelingen zoals beschreven in hoofdstuk twee blijkt dat veel van de bestaande vooroordelen rond huiselijk geweld nog altijd bestaan. Uit de, door het college van burgemeester en wethouders, voorgestane koppeling van het project Geweld achter de Voordeur met de Lokale Zorgnetwerken (LZN)²³ en de daarbij behorende doelgroep blijkt dat binnen de gemeente Rotterdam een aantal personen van mening is dat huiselijk geweld alleen binnen de lagere sociale klassen van de Rotterdamse gemeenschap voorkomt.

Dergelijke vooroordelen bemoeilijken de realisatie van een brede stedelijke aanpak en ondermijnen de resultaten van de gehouden onderzoeken en de wens van de Rijksoverheid om te komen tot gemeentelijk beleid in de aanpak van huiselijk geweld. Daarnaast worden (potentiële) slachtoffers als gevolg van deze kortzichtigheid uitgesloten van de noodzakelijke hulp om het geweld te beëindigen.

3.3.6. Bestuurlijke agenda: politieke prioriteit?

Aan het begin van deze eeuw was er aandacht voor huiselijk geweld in Rotterdam. In 2000 werd besloten tot het initiatief voor een Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur. Rotterdam was hiermee één van de eerste gemeenten in Nederland die besloot werk te maken van de bestrijding van huiselijk geweld. Op basis van de voorlopige resultaten en bevindingen van het Stedelijk project Geweld achter de Voordeur werd een eenmalig budget beschikbaar gesteld door de Gemeenteraad. Hiermee diende de stedelijke regie voor de aanpak van geweld achter de voordeur voorlopig gecontinueerd te worden en diende een verdere aanpak te worden ontwikkeld in 2003. De wethouder Veiligheid en Volksgezondheid heeft vervolgens begin 2003 ingestemd met de concrete aanpak van huiselijk geweld waarbij de GGD werd belast met de regie en uitvoering van het project.

²³ Lokale zorgnetwerken (LZN) zijn een vangnet voor mensen met complexe problemen die niet (langer) op eigen initiatief contact zoeken met de hulpverlening, of daar niet worden gehoord. Ook gaat het om mensen die zichzelf verwaarlozen, in isolement verkeren, in de war zijn en overlast bezorgen. Hieronder bevinden zich ook potentiële dak- en thuislozen. Psychische problemen en problemen op financieel gebied vormen in zeer veel gevallen onderdeel van de problematiek.

Huiselijk geweld staat dus op de Rotterdamse bestuurlijke agenda, maar heeft het ook prioriteit? Tot 2003 lijkt het alsof er enige mate van prioriteit aan huiselijk geweld wordt gegeven. Dat komt overeen met de landelijke trend. De wethouder Veiligheid en Volksgezondheid vindt huiselijk geweld een belangrijk onderwerp en wil zich hiervoor inzetten. Halverwege 2003 treedt deze wethouder echter af en wordt tijdelijk vervangen door een collega wethouder om daarna opgevolgd te worden door een nieuwe wethouder. Het lijkt erop dat zowel de vervanger als de opvolger veel minder affiniteit hebben met het onderwerp. De reden voor het gebrek aan affiniteit, van zowel de vervanger als de opvolger, met dit onderwerp kan liggen in het feit dat er op korte termijn weinig of niet te *scoren* valt met het onderwerp huiselijk geweld. Het politiek *scoren* is van belang en komt voort uit de politieke samenstelling van het huidige college en de ambitieuze doelstellingen uit het collegeprogramma.

Eén van de belangrijkste doelstellingen uit het collegeprogramma is het verhogen van de veiligheid en de veiligheidsbeleving van de Rotterdamse burgers. Dit doet het college door de meest overlastgevende burgers hard aan te pakken. Het beleid richt zich hierbij op de zichtbare overlast zoals dak- en thuislozen in het straatbeeld, het bedelen op straat en de tippelzone aan de Keileweg. Door deze vormen van overlast hard aan te pakken hoopt het college de veiligheidsbeleving van de burgers te vergroten en daarmee zijn verkiezingsbelofte aan de burgers na te komen.

De aanpak van huiselijk geweld heeft ook te maken met het verhogen van de veiligheid voor de Rotterdamse burgers, maar dan achter de (eigen) voordeur. Het onderwerp behoort dan ook tot de politieke prioriteit veiligheid, maar is geen speerpunt van het veiligheidsbeleid op zich. De reden hiervoor is dat het probleem weinig zichtbaar is omdat het achter de voordeur plaatsvindt. Uit het onderzoek van Beke en Bottenberg blijkt dat in 2000 ruim 30.000 inwoners van de regio Rotterdam-Rijnmond slachtoffer zouden zijn geweest van huiselijk geweld. Ook blijkt uit het onderzoek dat de aangiftebereidheid van slachtoffers laag is.

Het is niet ondenkbaar dat wanneer het college werk maakt van de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam, door aandacht aan het onderwerp te besteden en specifieke projecten in het leven te roepen, het aantal meldingen van huiselijk geweld zal toenemen. Een toename in het aantal meldingen heeft tot gevolg dat het probleem zichtbaar wordt en dat het een negatieve invloed zal uitoefenen op de cijfers van de jaarlijkse Veiligheidsindex²⁴. Deze toename in onveiligheid als gevolg van aandacht voor huiselijk geweld is niet wenselijk wanneer de politiek wil scoren op het veiliger maken van de stad.

3.3.7. Rijksbeleid

Veiligheid heeft prioriteit bij zowel de Rijksoverheid als bij de gemeente Rotterdam. Het Rijk vindt dat het veiligheidsbeleid gericht moet zijn op de veiligheid en de veiligheidsbeleving van alle burgers zowel op straat als achter de (eigen) voordeur. De gemeente Rotterdam onderstreept dit beleid van het Rijk, maar legt in haar veiligheidsbeleid alleen de nadruk op de veiligheid op straat in onder andere de PGA 700²⁵. De reden hiervoor ligt waarschijnlijk in de geringe mogelijkheden om met het onderwerp geweld achter de (eigen) voordeur te scoren.

²⁴ Met jaarlijkse Veiligheidsindex wordt de veiligheid in alle tweeënzestig Rotterdamse wijken gemeten.

²⁵ De PGA 700 is de Persoonsgerichte Aanpak gericht op de 700 meest overlast gevende personen in de gemeente Rotterdam.

Het lijkt er op dat het Rijk weinig sturend is (of kan zijn) ten opzichte van de gemeente Rotterdam als het gaat om de gewenste aanpak van huiselijk geweld. “Het kabinet vindt dat aan de decentrale overheid een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt bij het tot stand brengen van samenwerkingsinitiatieven. Bij de gemeenten past, volgens het kabinet, een regierol in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau.”²⁶

De regierol voor gemeenten bestaat volgens het Ministerie van Justitie uit:

- 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.²⁷

Wanneer de, door Justitie, genoemde regierol vergeleken wordt met de daadwerkelijke activiteiten die de gemeente Rotterdam ontplooit ten aanzien van het onderwerp huiselijk geweld en de regierol zijn er enkele verschillen.

1. Het college van burgemeester en wethouders heeft huiselijk geweld wel als thema benoemd, maar huiselijk geweld komt niet terug in de relevante beleidsplannen van Rotterdam. Het gaat hier om de beleidsplannen die zijn opgesteld rond het onderwerp veiligheid. In de Rotterdamse aanpak zijn verschillende aspecten van het veiligheidsbeleid benoemd in zogenaamde “targets”. Elk van deze targets dient behaald te worden om het veiligheidsbeleid te laten slagen. Huiselijk geweld is geen afzonderlijke target en wordt ook niet specifiek benoemd als onderdeel van andere targets uit het veiligheidsbeleid.
2. Er is geen sprake van het toezien op het door betrokkenen beschikbaar stellen van middelen voor de uitvoering van beleid. Ten eerste omdat er nog geen beleid tot uitvoering is gebracht. Ten tweede omdat de andere partijen van de gemeente verwachten dat zij de (initiatieven in de) aanpak van huiselijk geweld financiert. Ten derde is recentelijk een situatie ontstaan waarbij de betrokkenen zich realiseren dat er van de gemeente geen financiële middelen verwacht kunnen worden in de aanpak zodat besloten is te zoeken naar externe financiers. Dit is echter niet op instigatie van de gemeente Rotterdam gebeurd.
3. Of de gemeente Rotterdam toeziet op de totstandkoming van resultaatgerichte afspraken, waaronder afspraken over 24-uurs bereikbaarheid van organisaties, is nog maar de vraag. Er zijn wel afspraken gemaakt, maar deze zijn niet resultaatgericht. In het uitvoeringsplan Geweld achter de Voordeur is wel sprake van resultaatgerichte afspraken, maar dit plan is niet officieel vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.
4. Omdat het proces in een impasse is geraakt, kan op dit moment nog geen sprake zijn van gerealiseerde afspraken en de daarbij behorende effecten. De gemeente kan dus dit onderdeel van de regierol nog niet oppakken.

De gemeente Rotterdam heeft wel de benodigde contacten gelegd met ketenpartners om uiteindelijk eventuele samenwerkingsverbanden te realiseren indien dat wenselijk is.

²⁶ *Privé geweld - publieke zaak*, Den Haag 2002, Ministerie van Justitie, p. 12.

²⁷ *Privé geweld - publieke zaak*, Den Haag 2002, Ministerie van Justitie, p. 13.

Op de één of andere manier lijkt de gemeente Rotterdam zich te onttrekken aan de wens van het Rijk en de door het Ministerie van Justitie benoemde regierol. De vraag is waarom de gemeente dat doet en hoe het mogelijk is dat de gemeente dat kan doen. Het Ministerie van Justitie is immers duidelijk over wat het van de regierol van gemeenten verwacht, maar kan het ministerie deze regierol ook afdwingen of op een andere wijze de gemeente overhalen deze regierol op te pakken?

3.4. Samenvatting

In dit hoofdstuk komen (de resultaten van) het onderzoek van Beke en Bottenberg en de mogelijke oorzaken van de impasse waarin het project Geweld achter de Voordeur zich bevindt aan bod. De resultaten van het onderzoek dat is uitgevoerd naar de aard en omvang van huiselijk geweld in de regio Rotterdam-Rijnmond heeft geleid tot de onderscheiding van drie typische geweldsscenario's. Deze scenario's zijn gebaseerd op essentiële kenmerken rondom geweldpleger en slachtoffer, aanleiding en concreet verloop van het geweldsincidenten, alsmede de perceptie van beide partijen achteraf. De gepresenteerde scenario's zijn exploratief van karakter, maar kunnen ervoor zorgen dat signalering en registratie van huiselijk geweld sneller en zorgvuldiger gebeurt. Een effectieve aanpak van huiselijk geweld staat of valt, volgens Beke en Bottenberg, met een juiste wijze van signaleren en prioriteren én vervolgens differentiëren (in aanpak). Dat gebeurt in de vorm van het handhavingsarrangement dat een integrale aanpak of structuur biedt met als resultaat een betere afstemming en samenwerking tussen allerlei initiatieven betreffende huiselijk geweld (efficiëntieverbetering). Het handhavingsarrangement huiselijk geweld bestaat uit drie onderdelen: marking & registratie, uitwerking dadergerichte maatregelen en een schets van drie interventiestrategieën.

Het onderzoek van Beke en Bottenberg geeft een duidelijk beeld van de problematiek van huiselijk geweld in Rotterdam-Rijnmond en de drie mogelijke interventiestrategieën. De resultaten van het onderzoek vormen de uitgangpunten van het (voorgestelde) beleid. Het inzicht dat het onderzoek geeft in de problematiek rond huiselijk geweld blijkt echter niet genoeg te zijn geweest om een "sense of urgency" te creëren. Het project Geweld achter de Voordeur verkeert in een impasse. Er kunnen verschillende oorzaken voor deze impasse zijn: gebrek aan (financiële) middelen, gebrek aan bevoegdheden, beperkingen als gevolg van Rijksbeleid, gebrek aan politiek leiderschap, een bureaupolitiek gevecht of vooroordelen en onwetendheid. Deze oorzaken zijn in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

4. De theorie van regie en ketenaanpak

4.1. Inleiding

In de probleemstelling van hoofdstuk 1 wordt gesproken over de regierol en de ketenaanpak. Twee begrippen die tegenwoordig de oplossing voor veel (maatschappelijke) problemen lijken te zijn. Uit diverse documenten blijkt dat zich in de afgelopen jaren verschillende maatschappelijke veranderingen hebben voorgedaan waardoor de overheid steeds procesmatiger is gaan opereren. Deze maatschappelijke veranderingen/ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de taken van de gemeenten zijn veranderd. De gemeenten worden enerzijds geconfronteerd met het feit dat maatschappelijke organisaties, maar ook burgers betrokken willen zijn bij de besluitvorming rond (de totstandkoming van) beleid. Anderzijds dicht het Rijk de gemeenten steeds meer de regierol toe in het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Er is dus sprake van een regierol voor gemeenten in de (keten)aanpak van complexe problemen op diverse beleidsterreinen. Dit geldt ook voor de gemeente Rotterdam.

Op het beleidsterrein veiligheid en specifiek de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam geldt dat een regierol voor de gemeente Rotterdam is weggelegd. Ten eerste omdat het kabinet in de nota *Privé geweld – publieke zaak* aangeeft dat de regierol in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau bij de gemeenten ligt.²⁸ Ten tweede omdat de complexiteit van de problematiek van huiselijk geweld en het grote aantal ketenpartners dat bij de aanpak betrokken is, vraagt om een regisseur die alle partijen kan betrekken en daar waar mogelijk kan aansturen. Daarnaast is de gemeente de enige actor die inzicht heeft in alle maatschappelijke ontwikkelingen binnen haar gemeentegrenzen, die de samenhang tussen deze ontwikkelingen kan signaleren en daar vervolgens een (keten)aanpak voor kan (laten) ontwikkelen.

Maar wat houden de regierol en de ketenaanpak precies in? In dit hoofdstuk wordt vanuit de theorie een visie op de regierol en de ketenaanpak ontwikkeld.

4.2. Wat is regie?

In het woordenboek is bij het woord regie de volgende omschrijving te vinden: “1. leiding bij de opvoering van een toneelstuk, het opnemen van een film enz.; 2. staatsmonopolie”²⁹.

Onmiddellijk wordt de aandacht getrokken door de tweede omschrijving: het staatsmonopolie. Dit is een interessante omschrijving omdat deze er vanuit gaat dat de staat als enige regie mag of kan voeren. De theorie geeft een ander beeld. “De afgelopen jaren kan een verschuiving in het denken over relaties tussen actoren worden gesignaleerd: beelden van rigide, hiërarchische structuren waarin met harde hand wordt gestuurd, worden steeds meer vervangen door ideeën over netwerkachtige structuren waar betrekkelijk autonome partners op basis van een zekere vrijwilligheid respons geven op stimuli van andere actoren en relaties aangaan met actoren.”³⁰ De tijden zijn veranderd en daarmee is de tweede omschrijving van het begrip regie mogelijk ook verouderd.

²⁸ *Privé geweld - publieke zaak*, Den Haag 2002, Ministerie van Justitie, p. 12.

²⁹ Kramers Woordenboek, Elsevier Boeken B.V., Amsterdam 1986, p. 780.

³⁰ Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden 1991, Stenfert Kroese, p. 52.

De eerste omschrijving van het woord regie lijkt op het eerste gezicht niet van toepassing op de situatie die in deze scriptie geschetst wordt en de regie die de overheid voert. Niets is minder waar. Het gaat bij de eerste omschrijving om het hebben van de leiding over een bepaalde situatie. Een regisseur van een toneelstuk of film vertelt de acteurs hoe zij moeten acteren. Feitelijk is er weinig verschil in het hebben van de regie bij de opvoering van een toneelstuk, het opnemen van een film of het bij elkaar brengen van ketenpartners en het ontwikkelen van een ketenaanpak. De regisseur moet het beste halen uit de acteurs/actoren waarmee hij werkt.

De gemeente Rotterdam heeft de regie in de aanpak van huiselijk geweld en de daarbij behorende ketenaanpak. De vraag is echter op welke wijze de gemeente Rotterdam die leiding kan invullen. In de literatuur worden meerdere vormen van leiding omschreven die van toepassing zijn: regie op zich, ketenregie en netwerkmanagement.

4.2.1. Regierol

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2004 Partners+Pröpper opdracht gegeven tot het doen van onderzoek naar de manier waarop gemeenten hun regierol invullen en de mogelijkheden de gemeentelijke regiefunctie te optimaliseren.

Partners+Pröpper definiëren regie “als een bijzondere vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”. Deze definitie omvat tal van verschijningsvormen van regie, zoals:

- Interne of externe richting van regie: ligt de nadruk op afstemming binnen de interne organisatie of wordt alleen gestuurd op afstemming met en tussen externe partners?
- Een horizontale of verticale richting van regie: is de regie gericht op afstemming en samenwerking of is doorzettingsmacht gewenst en/of mogelijk?
- De zichtbaarheid of onzichtbaarheid van de regisseur voor de partijen: er kan sprake zijn van een zichtbare regiepositie en zichtbare regieactiviteiten gericht op een collectief of gemeenschap van partijen. Ook is een selectieve of bilaterale aanpak mogelijk waarbij het geheel aan regieactiviteiten en eventueel ook de positie van de regisseur onzichtbaar blijven voor het geheel van de partijen.
- Directe of indirecte regie: een actor kan zelf regie voeren, maar het is ook mogelijk dat deze actor de regie aan een andere partij uitbesteedt.
- Van regie in een diffuus netwerk tot regie in een gestructureerde keten.
- De omvang en aard van de sturingsinstrumenten die in het kader van regie worden ingezet.³¹

Daarnaast onderscheiden Partners+Pröpper vier manieren (tabel 4) waarop de regiefunctie vormgegeven kan worden aan de hand van twee invalshoeken³²:

- Beschikt de regisseur over ‘doorzettingsmacht’? Kan de regisseur de andere relevante betrokken partijen zijn wil opleggen?
- Volgt de regisseur zijn eigen ‘script’? In hoeverre stippelt de regisseur zijn eigen koers uit en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven?

³¹ Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught 2004, p. 7.

³² Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught 2004, p. 7.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Tabel 4

Toelichting tabel 4

Door de twee assen (wel/geen eigen script en wel/geen doorzettingsmacht) uit tabel 4 te combineren, onderscheiden Partners+Pröpfer vier typen regisseurs.

- I. *Beheersingsgerichte regisseur*: deze regisseur ontleent zijn sterke positie niet alleen aan doorzettingsmacht, maar ook aan de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te herschrijven of te (her)interpreteren. De regisseur beschikt bij deze variant over de maximale mogelijkheid – en beleidsvrijheid- het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk.
- II. *Uitvoeringsgerichte regisseur*: de uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In dat geval voert de regisseur het script van een ander uit, te weten:
 - de rijksoverheid of de provincie waarbij een verticale verhouding tot de regisseur bestaat;
 - een samenwerkingsverband waaraan de regisseur al of niet zelf deelneemt.
- III. *Visionaire regisseur*: deze regisseur heeft een grote beleidsvrijheid een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar ontbeert de benodigde machtsbronnen om zijn eigen script bij andere partijen af te dwingen terwijl hij voor de uitvoering wel afhankelijk is. Het script is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. Deze regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren op zijn eigen script en zodoende zelfs een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van samenwerkingspartners.
- IV. *Faciliterende regisseur*: de faciliterende regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert bovendien doorzettingsmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.³³

³³ Partners+Pröpfer, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught 2004, p. 15 & p. 16.

Naast de vier typen van regie onderscheiden Partners+Pröpper ook een aantal algemene componenten van regie waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten ongeacht van welk type regisseur sprake is:

- overzicht over de gehele situatie;
- verantwoording voor het geheel afleggen;
- het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel;
- het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel.

Bij deze componenten horen bijpassende activiteiten die weergegeven zijn in tabel 5.³⁴

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht over de situatie	- Actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie.
Verantwoording over het geheel afleggen	- Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen. - Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel.
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	- Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel. - Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren. - Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen. - Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing.
Organiseren van samenwerking	- Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel. - Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten). - Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren.

Tabel 5

4.2.2. Ketenregie

Ketenregie is volgens Van der Aa en Konijn een andere manier van sturen waarin het stimuleren van zelfverantwoordelijkheid van ketenpartners, het vormgeven aan netwerken en samenwerking, het maken van afspraken en het delen van kennis en ervaringen centraal staan.³⁵

Van der Aa en Konijn signaleren in hun boek een aantal voorwaarden voor ketenregie:

- Personen blijken bij ketenregie meer van belang dan instituties;
- In een keten is zelden één enkele regisseur aan te wijzen. Bij ketens in de zin van niet-hiërarchische verbindingen is geen behoefte aan leiderschap dat boven alle partijen staat. De partijen moeten echter wel boven de keten kunnen staan.
- Hoe ketenregie concreet wordt vormgegeven of waar de regierol komt te liggen, hangt af van verschillende factoren als de financiering, de omvang van de doelgroep, de mate van zelfverantwoordelijkheid, de verhouding tussen (potentiële) partners in de keten, hun onderlinge afhankelijkheid en het aantal partijen.

³⁴ Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught 2004, p. 8.

³⁵ Aa, A. van der en T. Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Utrecht 2001, Lemma B.V., p. 93.

De ketenregisseur werkt in de theorie van Van der Aa en Konijn op basis van een opdrachtformulering en meestal niet op basis van taken of bevoegdheden; die taken en bevoegdheden kunnen wel bij de opdrachtgevers liggen. Een ketenregisseur opereert zelfstandig en flexibel en heeft een uitzonderlijke positie. Vaak hebben ketenregisseurs geen geld of geen formele positie of instrumenten waarmee ze samenwerking kunnen afdwingen. Ze zijn primair gericht op het leggen van verbindingen waardoor samenwerking gestalte krijgt en eigen verantwoordelijkheid wordt genomen.

Aansturen op het nemen van verantwoordelijkheid of ketenverantwoordelijkheid is belangrijk. Veel organisaties in het publieke domein hebben in een afhankelijke positie gezeten en vertonen vaak afhankelijk en afwachtend gedrag.

Naast Van der Aa en Konijn heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2003 een handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur uitgebracht onder de titel *Ruimte voor regie*. Deze handreiking is ontwikkeld naar aanleiding van het voorval in Roermond in juli 2002 waarbij zes kinderen uit één familie werden gedood.

In deze handreiking wordt ketenregie gedefinieerd in het sociale domein als ‘het organiseren en ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten.’³⁶

Ook wordt in de handreiking van BZK een overzicht³⁷ gegeven van wat Ketenregie **niet** is.

	Overeenkomst met ketenregie	Verskil met ketenregie
Vraagsturing	Stelt vraag centraal.	Kan ook voorkomen in andere samenwerkingsverbanden dan ketens.
Ontkokering	Overstijgt de sectoren, doorbreekt bestaande structuren.	Expliciteert de onderlinge afhankelijkheid niet.
Integraal management	Alle onderdelen worden in samenhang gewogen.	Gaat om interne werkproces en niet om activiteiten buiten de eigen organisatie.
Gebiedsgericht werken	Bekijkt het geheel (het gehele gebied).	Gaat uit van het gebied en niet van de keten (kan met elkaar samenvallen als keten regionaal of lokaal bepaald is).
Procesmanagement	Ondersteunt complexe processen.	Beoogde inhoudelijke resultaat is vooraf niet gedetailleerd omschreven.
Projectmanagement	Versillende organisaties werken samen aan hetzelfde probleem.	Gaat uit van eenmalige activiteiten, en niet van dienstverleningsproces.
Keteninformatisering	Bevordert overzicht over activiteiten van ketenpartners (zoals elektronisch patiëntendossier).	Richt zich op informatie-uitwisseling alleen, niet op het resultaat van de werkafspraken.

³⁶ *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag 2003 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 9.

³⁷ *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag 2003 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 9.

4.2.3. Netwerkmanagement

In zijn boek *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid* schrijft Van den Heuvel over netwerkmanagement. Netwerkmanagement houdt in het netwerk strategisch en tactisch sturen. Netwerkmanagement kan zich op meerdere aspecten richten. In de eerste plaats op de structuur van het netwerk zelf en in de tweede plaats kunnen interacties in het netwerk (tussen actoren) onderwerp van management zijn.

In de visie van Van den Heuvel op netwerkmanagement wordt sturing interactief in plaats van directief. “Maar de overheid blijft toch wel als sturende actor nadrukkelijk aanwezig, als een soort eindverantwoordelijke, bij wie de finale beslissingsmacht ligt. Ook al ligt het accent op participatie van andere bij het beleid betrokken actoren, dat elimineert nog niet de verantwoordelijkheid die de overheid als belangenbehartiger van het algemeen belang bezit. Door aan te geven waar de verantwoordelijkheden van anderen liggen, het toekennen van speelruimte of het vaststellen van de waarden die gerealiseerd moeten worden, kan de overheid als centrale – dat hoeft niet per se hiërarchische – actor de andere actoren aanzetten op autonome wijze invulling te geven aan hun specifieke medebesturingstaak binnen het netwerk”³⁸.

4.2.4. Sturing en sturingsstrategieën

Complexe netwerken hebben een drietal kenmerken: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Deze kenmerken vragen een betrekkelijk hoge mate van vrijwilligheid van de te sturen actoren. De (lokale) overheid kan niet eenzijdig en hiërarchisch haar wil opleggen aan de actoren in het netwerk. Daarom dient de overheid gebruik te maken van *sturingstrategieën*. De Bruijn en Ten Heuvelhof beschrijven in *Sturingsinstrumenten voor de overheid* zes mogelijke strategieën voor sturing in complexe netwerken (p.60 – p.72).

Indirecte sturing

De overheid richt zich bij deze vorm van sturing niet direct op de te sturen actor, maar tot een derde. De centrale gedachte is dat sturing van deze derde vervolgens van invloed zal zijn op het gedrag van de te sturen actor. De te sturen actor wordt dus niet direct, maar indirect beïnvloed. Voorbeelden van deze vorm van sturing zijn het plaatsen van individuen op sleutelposities binnen de te sturen organisatie (intern) of beïnvloeden van de cliënten van een te sturen actor (extern).

Fine tuning

De sturingsactiviteiten worden met een zekere precisie afgestemd op de te sturen actor(en) hiervoor wordt een gedetailleerde bestudering van de problematiek en van de specifieke kenmerken van de betrokken actoren gemaakt. Dit leidt ertoe dat het totale beeld van de overheidssturing zeer gedifferentieerd is: per te sturen actor of doelgroep wordt een arrangement op maat gemaakt. Uitgangspunt is dat wanneer een te sturen actor wordt geconfronteerd met een instrument dat specifiek op zijn gedrag is afgestemd, de kans aanwezig is dat de sturende werking van het instrument groter is dan bij de toepassing van generieke instrumenten.

³⁸ Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht 1998, Lemma B.V. p. 40 & p. 41.

Serendipitisme

Serendipitisme is de gave om door toeval en inzicht iets te ontdekken waarnaar men niet op zoek was. Het succes en falen van overheidssturing worden afhankelijk van min of meer toevallige ontwikkelingen. Voorwaarde voor deze vorm van sturing is dat de overheid voor een belangrijk deel afziet van synoptische (overzichtelijke) rationaliteit. Daarnaast is een hoge interactiegraad van belang. De overheid onderhoudt zoveel mogelijk contacten met andere actoren zodat veel informatie uit het netwerk gehaald kan worden en er veel lijnen naar de te sturen actoren ontstaan.

Meerzijdige sturing

De overheid en de te sturen actoren onderhandelen over de wijze waarop de overheid instrumenten zal inzetten. Door een strategie van meerzijdige sturing wordt de machtspositie van de te sturen actoren erkend. Bij dergelijke onderhandelingen kan aan te sturen actoren meer of minder invloed toegekend worden. De invloed van te sturen actoren kan betrekking hebben op de toepassing van instrumenten, maar ook op de totstandkoming van instrumenten.

Netwerkmanagement

Netwerkmanagement is een strategie die zich richt op manipulatie van de kenmerken van het complexe netwerk, hetgeen gevolgen zal hebben voor de daaropvolgende inzet van instrumenten. Netwerkmanagement als sturingsstrategie houdt in dat de overheid haar instrumentarium op een zodanige wijze inzet dat pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties zich wijzigen met als doel de sturing eenvoudiger te laten verlopen.

Netwerkconstituering

Door het verwijderen of toevoegen van actoren hebben instrumenten, die in een latere fase worden ingezet, een grotere kans van slagen. De overheid past bij netwerkconstituering instrumenten toe die niet gericht zijn op het beïnvloeden van te sturen actoren, maar van invloed zijn op de structuur van het netwerk. De overheid kan trachten nieuwe actoren aan de bestaande toe te voegen of bepaalde actoren uit een netwerk te verwijderen. Sturing door structurering: de sturings situatie wordt opnieuw gestructureerd in de verwachting dat het daardoor voor de overheid eenvoudiger zal zijn om instrumenten toe te passen.

4.3. Netwerken en ketens

In de vorige paragraaf zijn verschillende soorten regie aan bod gekomen. De regie betrof onder andere netwerken en ketens. Maar wat houden die netwerken en ketens precies in.

4.3.1. Netwerken

Volgens Van den Heuvel zijn “beleidsnetwerken organisatorische werkverbanden, bestaande uit meerdere actoren die streven naar het voeren van beleid voor een als gemeenschappelijk beschouwd beleidsprobleem. De actoren zijn daarin wederzijds van elkaar afhankelijk en proberen door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het uiteindelijk te behalen beleidsresultaat”³⁹.

³⁹ Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht 1998, Lemma B.V. p. 36.

De Bruijn en Ten Heuvelhof hanteren de volgende definitie van een netwerk: “Een netwerk is een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn. Ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen”.⁴⁰

4.3.2. Ketens

Uit de handreiking *Ruimte voor regie* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat “een keten een samenwerkingsverband tussen partijen is die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel”⁴¹.

Van der Aa en Konijn zien ketens als “een specifieke vorm van interorganisatorische samenwerking. Ketens verbinden de handelingen van organisaties die samen iets kunnen betekenen voor een cliënt. Doel daarbij is een sluitende aanpak van handelingen die de cliënt nodig heeft of wenst. Ketens willen verantwoordelijkheden die over autonome organisaties versnipperd zijn, verbinden tot een sluitend en werkend geheel”⁴². De ketenaanpak kan gezien worden als een vast arrangement waarin partners hun deelprocessen verbinden en afstemmen.

4.4. Conditie voor regievoering en sturing in netwerken

“Problemen kunnen een collectief karakter hebben en vereisen daardoor veelal overheidsoptreden. Daarnaast kunnen rechtsstatelijke beginselen overheidsinterventies voorschrijven. Voor de oplossing van bepaalde problemen zijn bevoegdheden nodig, die uitsluitend in handen van een overheid kunnen zijn. Ten slotte is er het gegeven dat veel maatschappelijke problemen eenvoudigweg worden doorgeschoven naar de overheid, die ze vervolgens niet of slechts gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid van andere maatschappelijke actoren kan brengen.”⁴³ Hieruit blijkt dat de (lokale) overheid vaak de regie heeft tegen wil en dank. Dat sluit niet uit dat de (lokale) overheid kritisch kan zijn bij de acceptatie van de regierol. Voorwaarde voor regievoering op bepaalde beleidsterreinen kan zijn dat de (lokale) overheid ook daadwerkelijk een verantwoordelijkheid heeft op dat terrein.

Daarnaast krijgt regie pas betekenis als het kader en de grenzen van de regie worden aangegeven. Onderdeel van die grenzen zijn de condities waaronder regie plaatsvindt. Gemeenten die de regie over een bepaald beleidsterrein voeren, hebben verantwoordelijkheden op dat terrein. Zij dienen taken uit te (laten) voeren op dat terrein. Dit kunnen autonome taken zijn of taken die worden uitgevoerd in medebewind. Om aan deze regierol vorm te kunnen geven, zijn er componenten⁴⁴ waaraan een regisseur moet voldoen: overzicht hebben over de situatie, verantwoording nemen voor het geheel, gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten en samenwerking organiseren.

⁴⁰ Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden 1991, Stenfert Kroese, p. 27.

⁴¹ *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag 2003 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 7.

⁴² Aa, A. van der en T. Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Utrecht 2001, Lemma B.V. p. 17.

⁴³ Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden 1991, Stenfert Kroese, p. 1.

⁴⁴ Partners+Pröpfer, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught 2004, p. 17.

De genoemde condities voor regie en sturing lijken relatief simpel. In de afgelopen jaren echter hebben zich in de maatschappij veranderingen voorgedaan die ook gevolgen hebben voor het functioneren van de overheid. Aanvankelijk was de (lokale) overheid gewend hiërarchisch op te treden. Tegenwoordig is er vooral sprake van het opereren in complexe netwerken. Deze netwerken worden vooral gekarakteriseerd door pluriformiteit en variëteit waarbij de verschillende actoren in het netwerk verschillende percepties hebben op hun omgeving en veelal ook op hun eigen rol.

De posities van actoren binnen een netwerk veranderen gedurende het proces. Actoren die aanvankelijk een zwakke positie lijken te hebben, kunnen op een bepaald moment cruciaal zijn voor anderen. Als gevolg hiervan is het gedrag van actoren niet te sturen. In plaats daarvan moet onderhandeld worden met de andere actoren. Hierdoor verandert de rol van de overheid en dienen ook de sturingsinstrumenten aan deze veranderde rol aangepast te worden.

4.5. Sturingsinstrumenten

Nu duidelijk is wat regie is en in welke setting regie gevoerd kan worden, kan gekeken worden naar de instrumenten die de regisseur kan aanwenden om regie te voeren.

4.5.1. De definitie van een instrument

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof is een instrument “een middel om doeleinden mee te bereiken”⁴⁵. Van den Heuvel geeft een iets bredere definitie en stelt dat een beleidsinstrument “een middel is dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken”⁴⁶.

4.5.2. Sturingsinstrumenten: een historisch perspectief

De sturingsinstrumenten hebben in de loop der jaren een ontwikkeling doorgemaakt die noodzakelijk was om aan te sluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en de complexe netwerken die in de samenleving tot stand zijn gekomen. De Bruijn en Ten Heuvelhof geven in *Sturingsinstrumenten voor de overheid* een overzicht van de historische ontwikkelingen rond sturingsinstrumenten (p.8 – p.14).

Tot ver in de negentiende eeuw heeft de overheid beperkte sturingsambities gekend. De hoeveelheid overheidsinterventies waren gering. Het sturingsinstrumentarium waarover de overheid in de negentiende eeuw beschikte, is beperkt en gericht op regulering. Het instrument wetgeving is dominant in deze periode. De taak van de wetgever bestaat uit het vastleggen van normen en waarden die algemene erkenning vinden (codificeren).

Aan het einde van de negentiende eeuw doen zich ontwikkelingen voor die ertoe leiden dat de wet een meer instrumentele functie krijgt. De wetgever wil bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen ombuigen, beïnvloeden en in een bepaalde richting sturen. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste ging men er in die tijd van uit dat de werkelijkheid manipuleerbaar was. Ten tweede was er de introductie van het algemeen kiesrecht waardoor er voor grote groepen burgers de mogelijkheid ontstond om de eigen verlangens en ongenoegens kenbaar te maken. Als gevolg hiervan nam de maatschappelijke sturingsbehoefte toe en het ontstaan van de eerste generatie sturingsinstrumenten was een feit.

⁴⁵ Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden 1991, Stenfert Kroese, p. 4.

⁴⁶ Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht 1998, Lemma B.V. p. 21.

4.5.3. Eerste generatie sturingsinstrumenten

De eerste generatie sturingsinstrumenten bestaat uit regulerende instrumenten, juridische instrumenten en (administratiefrechtelijke) wet- en regelgeving. Kenmerkend voor de eerste generatie instrumenten is dat ze eenzijdig en direct zijn. De beperkingen van de eerste generatie sturingsinstrumenten zijn:

- Wet- en regelgeving zijn geen neutraal instrumentarium, maar een normatieve waarde.
- Regulerende instrumenten komen vaak traag tot stand en kunnen daardoor een sterk reactief karakter hebben.
- Bij de toepassing van regulerende instrumenten is veelal gedetailleerde informatie omtrent gedragingen noodzakelijk. Deze informatie is niet altijd voorhanden.
- Juridische instrumenten zijn vaak gebiedend of verbiedend van aard; normen worden eenzijdig opgelegd.
- Wet- en regelgeving is veelal onvoldoende berekend op de confrontatie met complexe organisaties.
- Het gebruik van regulerende instrumenten heeft de mogelijkheid in zich dat bestuurden de gehanteerde regels overtreden.
- Het gebruik van wet- en regelgeving als instrument volgens de standaard van de normerende en waarborgfunctie is niet altijd mogelijk.

4.5.4. Tweede generatie sturingsinstrumenten

De bovengenoemde beperkingen maken duidelijk dat bepaalde problemen eenvoudigweg niet opgelost kunnen worden door het gebruik van juridische instrumenten. De overheid wordt in het sturingsproces geconfronteerd met een aantal maatschappelijke barrières die niet overwonnen kunnen worden door de inzet van de eerste generatie instrumenten. Hiervoor zijn andere sturingsinstrumenten noodzakelijk, de zogenaamde tweede generatie instrumenten.

“Een instrument van de tweede generatie kan worden omschreven als een instrument dat rekening houdt met de barrières die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet.”⁴⁷

De tweede generatie instrumenten maakt het voor de overheid mogelijk om te sturen in de maatschappelijke pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties van de actoren.

“De tweede generatie instrumenten bestaat uit:

- Meerzijdige instrumenten: overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstellingen van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan. Voorbeelden zijn basisakkoorden, bestuursakkoorden, herenakkoorden en convenanten.
- Persoonsgerichte instrumenten: bij sturingsactiviteiten staat de individuele persoon centraal. Enerzijds kan dit door bij sturingsactiviteiten gebruik te maken van een individueel persoon. Anderzijds kan dit door sturingssignalen uit te zetten die zich richten op een individu binnen een organisatie. Voorbeelden zijn de antimisbruikwetgeving en de veiligheidsinspecteur.
- Incentives: een gedragsprikkel met een niet dwangmatig karakter welke zowel positief als negatief kan zijn. Voorbeelden zijn subsidies en boetes.
- Kengetallen: een absoluut getal of een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of geldeenheden en dat de toestand van, of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt. Kengetallen worden ook wel parameters of prestatie-indicatoren genoemd. Voorbeelden zijn het aantal afgegeven vergunningen per arbeidsuur of de productie van melk op bedrijfsniveau.

⁴⁷ Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden 1991, Stenfert Kroese, p. 13.

- Communicatieve instrumenten: wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen overheid en te sturen actoren. Communicatieve instrumenten spelen in het totale overheidsbeleid een belangrijke rol. De rol van deze instrumenten is zelden een zelfstandige. Meestal worden communicatieve instrumenten ingezet in combinatie met andere instrumenten, zodat een zogenaamde instrumentenmix ontstaat. Voorbeelden van communicatieve instrumenten zijn voorlichting en marketing in het openbaar bestuur.”⁴⁸

4.6. Samenvatting

Uit diverse documenten blijkt dat zich in de afgelopen jaren verschillende maatschappelijke veranderingen hebben voorgedaan waardoor de overheid steeds procesmatiger is gaan opereren. Deze maatschappelijke veranderingen/ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de taken van de gemeenten zijn veranderd. De gemeenten worden enerzijds geconfronteerd met het feit dat maatschappelijke organisaties, maar ook burgers betrokken willen zijn bij de besluitvorming rond (de totstandkoming van) beleid. Anderzijds dicht het Rijk de gemeenten steeds meer de regierol toe in het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Er is dus sprake van een regierol voor gemeenten in de (keten)aanpak van complexe problemen op diverse beleidsterreinen. Maar wat houden de regierol en de ketenaanpak precies in?

De regierol wordt door Partners+Pröpfer omschreven als een “bijzondere vorm van sturen en gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”. Men onderscheidt op basis van de invalshoeken doorzettingsmacht en het (schrijven van een eigen) script vier typen regisseur. De beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur. Daarnaast onderscheidt men een aantal algemene componenten van regie waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten ongeacht van welk type regisseur sprake is:

- overzicht over de gehele situatie;
- verantwoording voor het geheel afleggen;
- het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel;
- het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel.

Van der Aa en Konijn geven een beeld van wat ketenregie wel en niet is op basis van hun definitie van ketenregie: “Een andere manier van sturen waarin het stimuleren van zelfverantwoordelijkheid van ketenpartners, het vormgeven aan netwerken en samenwerking, het maken van afspraken en het delen van kennis en ervaringen centraal staan”. Het sturen in complexe netwerken is ingewikkeld. Complexe netwerken hebben namelijk een drietal kenmerken (pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie) die een betrekkelijk hoge mate van vrijwilligheid van de te sturen actoren vragen. De overheid kan niet eenzijdig en hiërarchisch haar wil opleggen aan de actoren in een netwerk. Daarom dient de overheid gebruik te maken van sturingstrategieën als indirecte sturing, fine tuning, serendipitisme, meerzijdige sturing, netwerkmanagement en netwerkconstituering.

⁴⁸ Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden 1991, Stenfert Kroese, p. 81 - p. 143.

Om de ketenaanpak (een specifieke vorm van interorganisatorische samenwerking) vorm te geven dient sturing in het netwerk plaats te vinden. Hiervoor worden sturingsinstrumenten gebruikt. De sturingsinstrumenten hebben in de loop der jaren een ontwikkeling doorgemaakt die noodzakelijk was om aan te sluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en de complexe netwerken die in de samenleving tot stand zijn gekomen.

De eerste generatie sturingsinstrumenten, bestaande uit (administratiefrechtelijke) wet- en regelgeving, regulerende en juridische instrumenten, bleken te eenzijdig en direct en zijn aangevuld met de tweede generatie sturingsinstrumenten. De tweede generatie instrumenten bestaat uit: kengetallen, incentives meerzijdige, communicatieve en persoonsgerichte instrumenten. De tweede generatie instrumenten maakt het voor de overheid mogelijk om te sturen in de maatschappelijke pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties van de actoren.

5. Onderzoek

5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aangegeven wat in theorie de regierol van de gemeente kan zijn en op welke wijze de ketenaanpak vorm kan krijgen. Het is natuurlijk interessant te weten hoe de deelnemers van de keten in de aanpak van huiselijk geweld aankijken tegen de regierol van de gemeente, de ketenaanpak en het proces dat zich heeft afgespeeld rond de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam.

5.2. Onderzoeksmethode

Om inzicht te krijgen in de (mogelijke) invulling van de regierol van de gemeente Rotterdam in de aanpak van huiselijk geweld en de daarmee samenhangende vormgeving van de ketenaanpak is gekozen voor een explorerend onderzoek om meer inzicht te krijgen in het gesignaleerde probleem. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van interviews, waarbij verschillende ketenpartners in de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam gevraagd is naar hun meningen, wensen en ideeën over de regierol en de ketenaanpak, en literatuur- en documentonderzoek.

Er is gekozen voor onderzoek in de vorm van interviews omdat de groep geselecteerde respondenten uit negen personen bestond. Bij een dergelijk kleine groep respondenten is het mogelijk om gebruik te maken van interviews. Het voordeel van interviews is dat de mogelijkheid bestaat door te vragen op het gegeven antwoord. Dit in tegenstelling tot schriftelijke vragenlijsten. Gezien de beladenheid en complexiteit van het onderwerp was het van belang dat de interviewer door kon vragen op het gegeven antwoord om zo meer duidelijkheid en inzicht te krijgen.

Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van de volgende lijst met vraagpunten.

1. Moet de gemeente Rotterdam de regie voeren over de aanpak huiselijk geweld?
2. Hoe zou die regie er dan uit moeten zien?
3. Welke gemeentelijke dienst(en) is/zijn verantwoordelijk?
4. Welke gemeentelijke diensten zouden betrokken moeten zijn bij de aanpak van huiselijk geweld?
5. Hoe is, volgens u, de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten?
6. Moet er sturing vanuit de politiek/het college van burgemeester en wethouders komen en zo ja, welke?
7. Wat is volgens u de stand van zaken in het proces rond de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam?
8. Waardoor is het proces in deze fase beland?
9. Wat zou de volgende fase moeten zijn?
10. Hoe kan de stap naar de volgende fase gezet worden, welke (rand)voorwaarden zijn daarvoor nodig?
11. Welke ketenpartners signaleert u, mist u ketenpartners in het proces?
12. Welke rol spelen de verschillende ketenpartners in het proces?
13. Wat zijn volgens u toekomstige ontwikkelingen op de korte en/of lange termijn, lokaal en/of landelijk?

Deze vragen dienden als leidraad om het interview te structureren. Tijdens de interviews was er ook ruimte om dieper in te gaan op punten die door de geïnterviewde aan de orde werden gesteld. In totaal zijn negen interviews afgenomen. De interviews duurden gemiddeld 1,5 uur en hebben in de periode van 24 mei tot en met 7 juli 2004 plaatsgevonden.

De onderzoeker heeft tijdens het interview aantekeningen gemaakt en deze vervolgens uitgewerkt in een gespreksverslag. Dit verslag is aan de geïnterviewde voorgelegd ter goedkeuring. Deze verslagen zijn vervolgens gebruikt als informatiebron voor het onderzoek. Daarnaast zijn ook de eventuele documenten die de geïnterviewde overhandigde tijdens het interview gebruikt als informatiebron voor het literatuur- en documentonderzoek.

Omdat de onderzoeker werkzaam is bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) van de gemeente Rotterdam en zich onder andere bezighoudt met de aanpak van huiselijk geweld is de informatie die zij op basis van haar functie tot haar beschikking heeft ook aangewend voor dit onderzoek.

5.3. Keuze respondenten

De selectie van de negen respondenten heeft plaatsgevonden aan de hand van verschillende criteria. In de eerste plaats diende de respondenten werkzaam te zijn bij één van de ketenpartners in de aanpak huiselijk geweld. Daarnaast is gedifferentieerd tussen interne en externe ketenpartners. De interne ketenpartners zijn de gemeentelijke diensten die zitting hebben in de Taakgroep Geweld achter de Voordeur, te weten SoZaWe, de GGD en Programmabureau Veilig. Omdat het om de gemeentelijke regierol gaat, is ervoor gekozen een respondent te selecteren bij alle drie de interne ketenpartners. Daarnaast zijn een aantal externe ketenpartners geselecteerd, onder andere op grond van hun positie in de keten, hun aandeel in de aanpak van huiselijk geweld, het feit dat zij reeds een pilot hebben gedraaid in de aanpak van huiselijk geweld of vanwege de wettelijke taak die zij in de aanpak van huiselijk geweld uitvoeren. De redenering hierachter is dat deze partners op grond van verschillende achtergronden inzicht hebben in de wijze waarop de gemeente Rotterdam haar regierol kan/moet invullen.

De uiteindelijke respondenten zijn geselecteerd uit de volgende ketenpartners:

- Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam e.o.
- Programmabureau Veilig
- dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- politie Rotterdam-Rijnmond
- Openbaar Ministerie
- Scala emancipatie, training en zorgvernieuwing
- Stedelijk Organisatie Algemeen Maatschappelijk Werk Rotterdam
- Centrum voor Dienstverlening
- Vrouwenopvang Rotterdam

5.4. Representativiteit van het onderzoek

Dit onderzoek is specifiek gehouden om inzicht te verkrijgen in een gesignaleerd probleem in de regio in de ketenaanpak van huiselijk geweld in de gemeente Rotterdam en is daarom niet representatief voor andere gemeenten. Hoewel dit onderzoek niet landelijk representatief is, kunnen de resultaten misschien wel leerzaam zijn voor andere gemeenten.

Bij het onderzoek is gekozen voor een kleinschalig onderzoek in de vorm van interviews dat zich alleen richt op de gemeente Rotterdam en meer specifiek op de ketenpartners in de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam. Van alle interviews is een verslag gemaakt dat vervolgens ter goedkeuring en aanvulling werd voorgelegd aan de respondent. Op die manier heeft de onderzoeker geprobeerd vervuiling van het onderzoek door te veel invloed van het eigen referentiekader te minimaliseren. Alleen de definitieve (gecorrigeerde) verslagen hebben gediend als basis voor verdere analyse.

5.5. Resultaten interviews

De resultaten van de interviews zijn samengevat. Conform afspraak worden geen citaten gebruikt welke terug te voeren zijn naar de respondenten. De gebruikte citaten zijn volledig geanonimiseerd.

5.5.1. Het proces: stand van zaken en oorzaken

Veel van de respondenten hebben het gevoel dat het project zich nog steeds in de oriënterende fase bevindt. Er zou nog veel moeten gebeuren om het project operationeel te maken. Het proces dat zich voltrokken heeft sinds begin 2003 wordt door veel respondenten getypeerd als fluctuerend. Voor de stagnatie en fluctuatie van het project worden verschillende oorzaken genoemd zoals:

- De wisselende projectleiders Geweld achter de Voordeur en de verschillen in kwaliteit van deze projectleiders.
- Het gebrek aan continuïteit en het ontbreken van (politiek) draagvlak.
- De beslissing van het college over de verplichte samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken.

Ook werden het niet doorgaan van geplande vergaderingen waardoor veel zaken vertraagden en de tijdsdruk die vervolgens ontstond genoemd. Daarnaast was er veel onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de verschillende onderdelen van het proces en het prerogatief om de kaders te mogen stellen.

Meerdere respondenten noemden ook de financiën als oorzaak. Vooral ten aanzien van het verkrijgen van financiële middelen voor het project zou de GGD niet strategisch gehandeld hebben. Hierdoor zouden er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor het project en zouden de gestelde voorwaarden niet haalbaar zijn. Andere respondenten gaven aan dat zij zich misschien blind gestaard hadden op het verkrijgen van geld voor het project, terwijl geld achteraf gezien niet de maatstaf had moeten zijn, maar de organisatiegraad van de ketenpartners.

Niet alleen verwezen de respondenten naar de rol van de gemeente in het proces, maar ook gaven zij aan het gevoel te hebben dat andere ketenpartners zich verschuilden achter de hectiek van de dag en dit als een excuus gebruikten om elkaar niet te informeren. Ook de visie van de ketenpartners op de aanpak van huiselijk geweld en de urgentie van het probleem zouden van belang zijn geweest voor het proces. De ketenpartners zouden vaak, wanneer sprake was van concurrentie, gekozen hebben voor het eigen economische motief in plaats van voor de realisatie van een gezamenlijke ketenaanpak.

Geconcludeerd kan worden dat de respondenten het beeld delen dat het project Geweld achter de Voordeur in een impasse verkeert. Veel van de uitspraken van de respondenten ondersteunen dit uitgangspunt.

Stand van zaken in het proces

- “Er is een patstelling ontstaan.”
- “Je kunt niet terug naar af, maar we zijn wel een soort van terug bij af beland.”
- “We zijn in het luchtledige beland.”
- “De stand van zaken is dat er niets is.”
- “Het is jammer dat het zo gelopen is want in Rotterdam gebeurt het niet vaak dat bij projecten zoveel partners met elkaar om tafel zitten en elkaar ook nog zo lang zijn blijven aankijken.”

5.5.2. Rol, verantwoordelijkheden en samenwerking gemeentelijke diensten

Voor veel van de externe ketenpartners zijn zowel de rollen, de meningen en de wensen van de gemeentelijke diensten als ook de samenwerking tussen de diensten onduidelijk. Er zou sprake zijn van versnippering waardoor het ingewikkeld is om te komen tot (goede) samenwerking tussen de gemeentelijke diensten. Hierdoor hebben veel van de externe ketenpartners het idee dat de samenwerking tussen de diensten slecht is.

De interne ketenpartners hebben het idee dat de andere ketenpartners gebruik maken van deze onduidelijkheid door de verschillende diensten tegen elkaar uit te spelen. De ketenpartners hebben behoefte aan inzicht in het functioneren en de wensen van de diensten ten aanzien van het thema huiselijk geweld en het proces van de totstandkoming van de aanpak van huiselijk geweld.

Enkele ketenpartners maakten onderscheid tussen het interactieniveau van de ambtenaren van de diensten onderling en de samenwerking tussen de diensten in hun geheel (directie niveau). Op ambtelijk niveau zou de samenwerking goed zijn, maar op directieniveau zijn de belangen van de diensten belangrijker dan het thema huiselijk geweld. De diensten hebben volgens de respondenten geen visie op huiselijk geweld, de individuele ambtenaren wel. Samenwerking tussen en deskundigheidsbevordering bij de gemeentelijke diensten over het thema huiselijk geweld worden als wenselijk ervaren door meerdere ketenpartners.

De respondenten is ook gevraagd naar de gemeentelijke diensten die betrokken zouden moeten zijn/worden bij de aanpak van huiselijk geweld. Naast de reeds deelnemende diensten werd nog een aantal andere gemeentelijke diensten genoemd. Onder andere de dienst Stedelijk Onderwijs (dSO) vanwege de aanpak van de effecten van huiselijk geweld op kinderen. De dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) vanwege de huisvesting van vrouwen die hun gewelddadige partner willen verlaten, maar ook ter voorkoming van toewijzing van woningen aan (ex-)partners in dezelfde wijk of straat als de slachtoffers. Ook werd de gemeentelijke bibliotheek genoemd als partner die een veilige plaats voor vrouwen zou moeten vormen waar informatie over huiselijk geweld en andere onderwerpen specifiek gericht op vrouwen aanwezig zou moeten zijn.

Gemeentelijke diensten

- “De diensten werken vanuit verschillende benaderingen en zitten daardoor niet altijd op één lijn.”
- “Ik begrijp niet dat de diensten vooraf niet zaken afstemmen, maar pas gaandeweg het proces of tijdens vergaderingen.”
- “De samenwerking tussen de diensten is onduidelijk.”
- “De GGD heeft veel fouten gemaakt.”

5.5.3. Rol van de politiek

Tijdens de interviews is de respondenten gevraagd of zij van mening waren dat er sturing vanuit de politiek of het college van burgemeester en wethouders moest zijn in het project Geweld achter de Voordeur en hoe deze sturing er uit zou moeten zien.

Er bleek duidelijk behoefte te zijn aan sturing. Verscheidene respondenten waren niet positief over de rol die het college tot op heden had gespeeld in het project. Men gaf aan dat regie uitblijft omdat het college van burgemeester en wethouders geen duidelijke visie op (de aanpak van) huiselijk geweld heeft. Het college zou een duidelijke visie op een veilige samenleving, die zich niet beperkt tot de voordeur, moeten ontwikkelen en op basis daarvan een goede opdracht moeten formuleren.

Veel respondenten ervaren het huidige beleid rond veiligheid als een “snel scoren beleid”. Het snel willen scoren met veiligheid hangt volgens de respondenten, samen met een beperkte visie van het college op het veiligheidsvraagstuk. De huidige definitie van het veiligheidsprobleem in Rotterdam zou te nauw zijn om structurele oplossingen te formuleren.

Daarnaast noemden veel respondenten de wisseling van wethouders op de portefeuille als oorzaak voor het ontstaan van grote verschillen in de benadering van het onderwerp. Niet iedere wethouder heeft evenveel affiniteit met het onderwerp en afhankelijk van de visie van de wethouder werd meer of minder ingezet op de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam. Het project Geweld achter de Voordeur werd door enkele respondenten vergeleken met de Persoonsgerichte Aanpak (PGA). Waarbij men aangaf dat in tegenstelling tot Geweld achter de Voordeur de PGA zichtbaar, tastbaar en tot op zekere hoogte meetbaar is. Hierdoor kan volgens de respondenten snel met de PGA gescoord worden. Bij Geweld achter de Voordeur is dat alles niet het geval. Er moet veel publiciteit gegeven worden aan het onderwerp en er moeten laagdrempelige voorzieningen komen om de problematiek aan te pakken. Dat alles kost geld en dat zou het college onderschat hebben.

De respondenten geven aan dat huiselijk geweld niet á la minuut en op korte termijn op te lossen is en beseffen dat dit een complicerende factor voor het college is. De vraag waar de ketenpartners zich voor gesteld zien, is hoe het college de basis kan leggen voor een visie op een structurele aanpak die ook op korte termijn resultaten laat zien. Sommige respondenten gaven aan dat er een mentaliteitsverandering zou moeten komen bij het college. Het college zou zich moeten realiseren dat geweld achter de voordeur een proces is dat intergenerationeel wordt overgedragen. De resultaten van een geslaagde aanpak worden pas een generatie later zichtbaar en er valt nog veel te repareren vanuit het verleden.

Politieke sturing

- “Het college heeft geen duidelijke visie op huiselijk geweld.”
- “De wethouder is belangrijk in het aanpakken van de problematiek.”
- “In Rotterdam waren in 2003 5.250 geregistreerde incidenten, een goede reden voor een visie.”
- “Ik heb de indruk dat het college het proces weer aan het terugdraaien is.”
- “Ik ben niet positief over de sturing die het college tot op heden geprobeerd heeft te geven.”

5.5.4. Ketenpartners en hun rollen

De respondenten is gevraagd naar de ketenpartners die zij signaleerden in de aanpak van huiselijk geweld. De meeste gaven aan dat de belangrijkste ketenpartners vertegenwoordigd waren in de Taakgroep⁴⁹. Enkelen waren van mening dat er al te veel ketenpartners gesignaleerd waren terwijl andere geïnterviewden nog een paar nieuwe ketenpartners noemden zoals: huisartsen/ziekenhuizen, consultatiebureaus, scholen, de Reclassering, woningbouwverenigingen, lokale zorgnetwerken, kerkelijke instellingen/moskeeën, psychiatrische ziekenhuizen, minderheden-/allochtonenorganisaties, Slachtofferhulp, Humanitas en het Leger des Heils.

Gevraagd naar de rol die ketenpartners hebben in de aanpak van huiselijk geweld bleek dat veel van de geïnterviewden een bijzonder uitgesproken mening over elkaar hadden. Ten aanzien van de Vrouwenopvang Rotterdam werd aangegeven dat deze instelling nog te veel de slachtofferrol speelt. De Geestelijke Gezondheidszorg partners werd verweten dat zij achterover zijn gaan leunen toen bleek dat er weinig financiële middelen voor hen te halen waren. Ook werd aangegeven dat de ketenpartners hun eigen agenda hebben waardoor een situatie is ontstaan die niet werkbaar is.

Positief was men vooral over de rol die politie en het Openbaar Ministerie spelen. Deze beide ketenpartners gaven in het proces duidelijk te kennen dat zij intensief wilden samenwerken met de andere ketenpartners. Hierdoor hebben politie en Openbaar Ministerie een leidende en sturende rol in het proces gespeeld en dat heeft veel andere ketenpartners aangenaam verrast. Hoewel een enkele respondent van mening was dat de rol van de politie en het Openbaar Ministerie primair die van bewaker van het justitiële traject was.

De uitvoerende ketenpartners zouden, volgens verschillende respondenten, dicht bij de burger moeten staan en persoonlijke aandacht moeten geven, waarbij de aandacht voor repressie wordt verlegd naar signalering. Daarnaast moet er duidelijkheid komen over wat de verschillende ketenpartners doen en hoe dat in het proces past. Ook het gebrek aan interculturalisatie in de rol van de verschillende ketenpartners werd als een witte vlek in de ketenaanpak gezien. De gemeente kreeg met name een rol in de preventieve sfeer toegedicht.

Ketenpartners

- “Ik vind het op dit moment een te ‘wit’ gebeuren. Ik mis de interculturele kant van het verhaal.”
- “Eigenlijk zitten er teveel partijen aan tafel op dit moment.”
- “Ik verbaas me elke keer weer wanneer er een nieuw lid aan de Taakgroep is toegevoegd.”
- “SoZaWe is belangrijk vanwege de subsidiëring en de aanpalende beleidsterreinen waarop zij actief zijn.”
- “Sommige ketenpartners zijn alleen maar bezig met hun eigen stukje.”
- “Ik heb geen zicht op welke rollen ketenpartners spelen, maar hun functie wordt wel steeds duidelijker.”

⁴⁹ De Taakgroep bestond op haar hoogtepunt uit: GGD, SoZaWe, Openbaar Ministerie, politie, SOAR, GGZ, Programmabureau Veilig, Vrouwenopvang Rotterdam, Bureau Jeugdzorg, vertegenwoordiging vanuit de deelgemeenten, Scala, CvD, AMK, Reclassering, RIAGG en Telemaat.

5.5.5. Regie hebben en regie voeren

Tijdens de interviews bleek dat alle geïnterviewden van mening zijn dat de gemeente Rotterdam de regie dient te voeren in de aanpak van huiselijk geweld. Hiervoor zijn verschillende redenen genoemd zoals de sturings- en sanctiemacht, de onafhankelijkheid van de gemeente en het feit dat de Rijksoverheid de regierol aan de gemeente heeft toegekend.

Daarnaast werd onderscheid gemaakt tussen de regie op preventieve en curatieve activiteiten. De regie op de preventieactiviteiten zou bijvoorbeeld bij de deelgemeenten kunnen liggen en de regie op de curatieve activiteiten zoals opvang is eerder een regionale of landelijke verantwoordelijkheid omdat vrouwen veelal niet in hun eigen woonplaats worden opgevangen.

Wanneer men vervolgens aan moet geven hoe de regie eruit zou moeten zien, ontstaan er verschillen. Rotterdam als verandermanager om de noodzakelijke mentaliteitsverandering rond huiselijk geweld te realiseren is één van de genoemde vormen van regie, maar ook het informeren van de ketenpartners over ontwikkelingen wordt genoemd als gewenste vorm van regie (communicatieve regie-instrumenten). Ook wordt meerdere malen aangegeven dat er behoefte bestaat aan één duidelijk herkenbare regisseur waar alle lijnen samenkomen en die het overzicht over het gehele proces heeft. De meeste geïnterviewden noemen vooral het samenbrengen van de partijen en het verplichten van samenwerking tussen deze partijen als gewenste vorm van regie (doorzettingsmacht).

Een bijkomend probleem in de huidige vormgeving van de gemeentelijke regierol is de positie van de gemeentelijke diensten. De regierol ligt nu bij de GGD en veel ketenpartners geven aan dat dit geen goede keuze is geweest. Enerzijds wordt gepleit voor het onderbrengen van de regierol bij de dienst SoZaWe. Anderzijds wordt ook gesuggereerd dat het wenselijk zou zijn een dienst Welzijn te creëren binnen de gemeente Rotterdam. Deze dienst zou gemeentebreed en beleidsmatig kunnen functioneren. Dit is wenselijk omdat veel van de respondenten concluderen dat de gemeentelijke diensten in de ketenaanpak een eigen uitvoeringspraktijk hebben. Daardoor hebben de diensten een sterk eigen belang in de aanpak van huiselijk geweld. Er zijn twijfels of het daarom wenselijk en haalbaar is om de regierol toe te kennen aan één van de uitvoerende diensten. Gesuggereerd werd te kijken naar de mogelijkheid van een gemeentelijk projectleider die niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke diensten valt en rechtstreeks rapporteert aan het college van burgemeester en wethouders.

Gemeentelijke regierol

- “De gemeente moet echt de regie voeren en niet uitvoeren.”
- “De gemeente kan de neutraliteit waarborgen en moet daarom de regie hebben.”
- “Eigenlijk zou er een visie moeten komen op wat de regievoering inhoudt.”
- “Ik heb mij aanvankelijk afgevraagd of de gemeente de regie moet hebben.”
- “In de regie moet in ieder geval één persoon de trekker van de kar zijn.”
- “De gemeente is een overkoepelend orgaan.”

5.5.6. Vervolgstappen, randvoorwaarden en toekomstige ontwikkelingen

Vervolgstappen

Alle respondenten geven aan dat men terug naar de basis van het project wil. Men wil evalueren, inventariseren en de uitgangspunten opnieuw formuleren. Op dit moment is er een aantal vaststaande bestuurlijke uitgangspunten. Op grond van het besluit dat in 2003 genomen is door het college van burgemeester en wethouders moest de taakgroep een plan van aanpak maken. De tweede beslissing die het college genomen heeft, is de beslissing over het budget en de samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken (LZN)⁵⁰. Dit zijn de uitgangspunten voor het project. Op basis van die beslissingen willen verschillende respondenten dat de Taakgroep kijkt of voldaan kan worden aan de wensen van het college, hoe het beleid op elkaar afgestemd kan worden zodat het project daadwerkelijk uitgevoerd kan worden.

Een andere optie zou volgens enkele respondenten het monitoren zijn. Als gevolg van de gedwongen samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken kan, volgens hen, weinig bereikt worden dus een oplossing is om alleen te monitoren welke meldingen van huiselijk geweld binnenkomen. De concrete cijfers bieden, volgens hen, inzicht in de problematiek en omvang van huiselijk geweld in Rotterdam waardoor het college mogelijk overtuigd raakt van het belang van hulpverlening en voldoende financiering.

Ook werd het beïnvloeden van de politieke opinie in de gemeenteraad, maar ook via de landelijke politiek als vervolgstap genoemd. Daarnaast zouden politie en Openbaar Ministerie een signaal af kunnen geven dat er onvoldoende hulpverlening is in de gemeente Rotterdam om de politieke en justitiële taken uit te kunnen voeren.

Alle respondenten gaven aan dat het onderwerp huiselijk geweld in ieder geval op de (politieke) agenda moest blijven staan en door inspanningen hoger op de agenda geplaatst zou kunnen worden. De voorgestelde aanpak moet verbeterd worden om de urgentie van het onderwerp duidelijk te maken aan het college zodat het hoger op de politieke agenda wordt geplaatst en tot target wordt benoemd. Gesteld werd dat het college nog moet wennen aan het idee dat een gemeente zich mag bemoeien met wat achter de voordeur gebeurt. Het college zou huiselijk geweld als maatschappelijk probleem moeten gaan zien.

De volgende fase

- “Het beleid moet op elkaar afgestemd worden.”
- “Het proces moet doorbroken worden.”
- “We zitten in een cirkel en we kunnen er door beïnvloeding uitkomen.”
- “Inventariseren wat we ook al weer met zijn allen wilden.”
- “Duidelijkheid over hoe we verder moeten en dan ook daadwerkelijk verder gaan.”

⁵⁰ Lokale zorgnetwerken (LZN) zijn een vangnet voor mensen met complexe problemen die niet (langer) op eigen initiatief contact zoeken met de hulpverlening, of daar niet worden gehoord. Ook gaat het om mensen die zichzelf verwaarlozen, in isolement verkeren, in de war zijn en overlast bezorgen. Hieronder bevinden zich ook potentiële dak- en thuislozen. Psychische problemen en problemen op financieel gebied vormen in zeer veel gevallen onderdeel van de problematiek.

Randvoorwaarden

De meest genoemde randvoorwaarde is de financiering. Hierbij werd niet alleen naar structurele subsidie vanuit de gemeente gekeken, maar ook naar de ketenpartners. Alle ketenpartners zouden huiselijk geweld als prioriteit binnen de eigen organisatie moeten vaststellen en vervolgens binnen de eigen organisatie moeten zoeken naar financiële middelen. Ook is geopperd om de ketenpartners door middel van de macht van de subsidiekraan te dwingen tot medewerking en samenwerking.

Daarnaast is de randvoorwaarde vanuit justitiële hoek genoemd. Het Openbaar Ministerie heeft namelijk een aanwijzing huiselijk geweld gekregen van het College van procureurs-generaal die al uitgevoerd had moeten zijn. Dat is nog niet gebeurd als gevolg van de impasse in de Taakgroep. De hoop van veel respondenten is dat vanuit deze ketenpartner op enig moment druk op de ketel geplaatst zal worden.

Ook is het herformuleren van de opdracht door het college van burgemeester en wethouders op basis van een visie op huiselijk geweld als randvoorwaarde genoemd. Hierbij werd tegelijk de wens uitgesproken dat er een projectleider komt die iedereen bij de les houdt. Een aantal andere genoemde randvoorwaarden zijn enthousiasme, afstemming van uitvoering en management rond de aanpak en deskundigheidsbevordering van de ketenpartners.

Randvoorwaarden

- “Het simpele antwoord is twee miljoen Euro om het plan uit te voeren.”
- “Op hoofdlijnen bedenken, is wat anders dan operationeel uitvoeren.”
- “We moeten het verhaal verbeteren en de urgentie van het onderwerp duidelijk maken zodat het hoger op de agenda komt.”
- “Een andere financiering en het herformuleren van de opdracht.”

Toekomstige ontwikkelingen

Door de respondenten werden verschillende toekomstige ontwikkelingen op zowel korte als lange termijn gesignaleerd. Sommige ontwikkelingen hadden direct betrekking op de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam en andere ontwikkelingen gaven een meer algemeen beeld van huiselijk geweld en toekomstige trends. Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt tussen feitelijke gesignaleerde ontwikkelingen en wensen van de respondenten.

Feitelijk gesignaleerde ontwikkelingen

- “Lokaal moeten we een wanhoopsscenario uitwerken omdat de wethouder niet anders kan.”
- “Steeds meer gemeenten worden zich bewust van de relevantie van het onderwerp. De schilgemeenten om Rotterdam heen zijn projecten op het gebied van huiselijk geweld aan het ontwikkelen. De Taakgroep kan met de schilgemeenten gaan samenwerken of aanhaken bij de ontwikkelde projecten.”
- “Er komt verandering in de wetgeving waardoor de pleger uithuisgeplaatst kan worden. Hierdoor verandert de opvangbehoefte en de wijze van hulpverlening.”
- “Het besef dringt door dat sociaal maatschappelijk meer geïnvesteerd moet worden in de bevolking en dat hulpvragen beantwoord moeten worden.”
- “We kunnen geweld niet uitbannen, maar de randvoorwaarden dusdanig maken dat we er iets aan kunnen doen als het voorkomt.”
- “Geweld in alle vormen zal als gevolg van de verharding in de maatschappij in de toekomst toenemen zowel in Nederland als in Europa.”

Gewenste ontwikkelingen

- “Het lijkt erop dat huiselijk geweld landelijk een belangrijker onderwerp is dan in Rotterdam. Hopelijk heeft die landelijke trend in de toekomst invloed op de aanpak in Rotterdam.”
- “In de toekomst moet er nog flink aan het onderwerp en het project getrokken worden en er moet "de-feminisering" van de problematiek van huiselijk geweld plaatsvinden, vooral bij de Vrouwenopvang.”
- “De aanpak zal in de toekomst sterker op preventie gericht zijn en er zal systeemgericht gewerkt gaan worden. Het gaat om het bij elkaar houden van het gezin en de Vrouwenopvang dient als laatste redmiddel.”

5.6. Samenvatting

In dit hoofdstuk kwam het empirische onderzoek aan bod. Het onderzoek is gehouden in de vorm van interviews met negen ketenpartners in de aanpak van huiselijk geweld. Uit de interviews blijkt dat veel ketenpartners van mening zijn dat het project nog altijd in de oriënterende fase verkeert. Het proces dat zich sinds begin 2003 voltrokken heeft, wordt getypeerd als fluctuerend. Voor de stagnatie en fluctuatie van het project worden verschillende oorzaken genoemd. Met name de gemaakte politieke keuzes worden aangewezen als de hoofdoorzaak. Als gevolg van deze keuzes zou een aantal randvoorwaarden als financiering en een duidelijke opdrachtformulering ontbreken. De gemeente heeft, volgens alle respondenten, de regie in de aanpak van huiselijk geweld. De meningen lopen echter uiteen over de wijze waarop deze regie vorm moet worden gegeven. Primair verwacht men van het college van burgemeester en wethouders/de politiek een visie op de problematiek en sturing op basis van die visie. Daarnaast is er behoefte aan duidelijkheid over de positie van de gemeentelijke diensten en afstemming tussen de diensten onderling. Naast de kritiek op rol van de politiek en de gemeentelijke diensten hebben de ketenpartners ook kritiek op elkaars rol en functioneren in het project. Velen zijn van mening dat er te veel ketenpartners vertegenwoordigd zijn in de Taakgroep. Ook is men van mening dat de ketenpartners allen een eigen agenda hebben waardoor een situatie is ontstaan die niet werkbaar is. Ondanks de veelheid aan betrokken ketenpartners worden meerdere additionele ketenpartners gesignaleerd met een functie in de aanpak van huiselijk geweld. De volgende stap in het proces zou één van evaluatie, inventarisatie en herformulering van de uitgangspunten moeten zijn. Hierbij moet voldaan worden aan randvoorwaarden als (voldoende) financiering en prioritering van het probleem om verdere invulling te kunnen geven aan zowel het project Geweld achter de Voordeur als de gesignaleerde toekomstige ontwikkelingen rond huiselijk geweld.

6. De Rotterdamse aanpak geanalyseerd

6.1. Inleiding

Aanleiding voor het doen van onderzoek naar de regierol van de gemeente Rotterdam in de (ontwikkeling van een) ketenaanpak huiselijk geweld is het ontstaan van een impasse in de voortgang van het project Geweld achter de Voordeur. In hoofdstuk 3 worden diverse mogelijke oorzaken voor de impasse genoemd zoals gebrek aan middelen, gebrek aan bevoegdheden, gebrek aan politiek leiderschap of een bureaupolitiek gevecht. De uitkomsten van het onderzoek, dat onder negen respondenten is gehouden, bevestigen het beeld dat er sprake is van een impasse. Uit de gehouden interviews blijkt dat onder andere het gebrek aan structurele financiële middelen, onduidelijkheid over de regierol en de verantwoordelijkheden als oorzaken van de impasse worden gezien.

In dit hoofdstuk wordt op basis van de theorie een analyse gemaakt van de praktijk van de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam. Geanalyseerd wordt of de empirische knelpunten en problemen te herkennen zijn vanuit het theoretische kader.

6.2. Is de gemeente Rotterdam regisseur?

In deze scriptie wordt er steeds vanuit gegaan dat de gemeente Rotterdam de regierol heeft in de (keten)aanpak huiselijk geweld. De vraag is echter of dit wel zo is. Op basis van de resultaten van het empirische onderzoek kan geconcludeerd worden dat dit wel het geval is. Alle respondenten hebben aangegeven van mening te zijn dat de gemeente Rotterdam de regierol heeft. Daarnaast blijkt uit de nota Privé geweld – publieke zaak van het Ministerie van Justitie dat ook de Rijksoverheid van mening is dat gemeenten de regierol in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau hebben. De gemeente Rotterdam zelf is ook van mening dat zij de regierol heeft want in 2000 is besloten tot het initiatief voor een Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur. Eind 2002 stelt de Gemeenteraad van Rotterdam op basis van de voorlopige resultaten en bevindingen van dit project eenmalig €100.000,- ter beschikking om de stedelijke regie voorlopig te continueren en een verdere aanpak huiselijk geweld te ontwikkelen in 2003. De uitvoerende regie wordt daarbij neergelegd bij de GGD.

6.3. Invulling van de regierol door de gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam, en specifiek de GGD als uitvoerend regisseur, opereert in een complex netwerk met veel verschillende ketenpartners bij de totstandkoming van de gemeentelijke aanpak huiselijk geweld. Het voeren van regie in een complex netwerk is, volgens de theorie, niet eenvoudig omdat de posities van actoren binnen een netwerk veranderen gedurende het proces. Actoren die aanvankelijk een zwakke positie lijken te hebben, kunnen op een bepaald moment cruciaal zijn voor anderen. Als gevolg hiervan is het gedrag van actoren moeilijk te sturen. Partners+Pröpper onderscheiden een aantal algemene componenten van regie waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten. Het gaat om de volgende componenten: overzicht over de gehele situatie, verantwoording over het geheel afleggen, gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten en het organiseren van samenwerking. Deze vier componenten van regie bieden, volgens Partners+Pröpper, procescriteria aan de hand waarvan het succes of falen van de regierol kan worden gedefinieerd. Wanneer de verschillende componenten voor Rotterdam worden uitgewerkt ontstaat een beeld van de stand van zaken rond de invulling van de regierol door de gemeente Rotterdam.

6.3.1. Heeft Rotterdam overzicht over de gehele situatie?

Om overzicht te krijgen over de gehele situatie dient de (uitvoerend) regisseur de actoren te bevragen op alle relevante informatie. Hierdoor moet inzicht ontstaan in het beleidsonderwerp en de relevante koppelingen met andere beleidsonderwerpen, alle relevante actoren en hun onderlinge relaties, de doelen en belangen van de relevante partijen, de inbreng die actoren hebben en het relevante beleid inclusief de voortgang en resultaten hiervan.

In de periode 2000 tot en met 2004 zijn verschillende beleidsdocumenten geproduceerd waarin de ervaring, kennis en inzicht van de ketenpartners zijn verwerkt. De ketenpartners zijn hiervoor door de uitvoerend regisseur bevraagd op alle relevante informatie. Ook is de koppeling met de Lokale Zorgnetwerken gemaakt. Hoewel deze koppeling een bijzonder dwingend karakter had en door veel van de geïnterviewden als een onwenselijke ontwikkeling werd gezien, toont het aan dat de gemeente Rotterdam geprobeerd heeft relevante koppelingen met andere beleidsonderwerpen te realiseren. De gemaakte koppeling is echter beperkt want de Lokale Zorgnetwerken vallen ook onder de uitvoerende regie van de GGD. Dat duidt erop dat alleen binnen de eigen dienst naar mogelijke koppelingen is gekeken. Dit beeld wordt versterkt door het feit dat de gemeente Rotterdam niet aangesloten heeft bij de ontwikkelingen binnen het Openbaar Ministerie. De Aanwijzing Huiselijk Geweld van het College van procureurs-generaal was een belangrijke beleidsontwikkeling bij een relevante ketenpartner die weinig aandacht van de regisseur kreeg. Dit terwijl deze aanwijzing van groot belang was voor de doelen en belangen van het Openbaar Ministerie in de ketenaanpak huiselijk geweld.

Daarnaast hebben meerdere respondenten aangegeven dat actoren (ketenpartners) met name op het gebied van huisvesting en belangenbehartiging van minderheden/allochtonen ontbreken. Het ontbreken van actoren uit deze beleidsvelden duidt erop dat de koppeling met andere relevante beleidsonderwerpen buiten de GGD niet of nauwelijks aanwezig is. Ook toont dit aan dat de gemeente Rotterdam op dit moment niet alle relevante ketenpartners in de aanpak van huiselijk geweld in beeld heeft.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Rotterdam vanuit haar regisseursfunctie slechts beperkt geslaagd is in het verkrijgen van overzicht over de gehele situatie rond de aanpak van huiselijk geweld. Er is wel sprake van inzicht en enige mate van overzicht, met name binnen de eigen dienst van de uitvoerend regisseur, maar er blijken nog te veel witte vlekken te zijn.

Daarnaast is het onduidelijk wie of wat onder het begrip “gemeente Rotterdam” wordt verstaan. De gemeente Rotterdam verschijnt in de problematiek rond huiselijk geweld in vele gedaanten (gemeentelijke diensten, college van burgemeester en wethouders), die allemaal een eigen inbreng in het proces hebben. Onduidelijk is echter of sprake is van enige coördinatie in standpuntbepaling en beleidsbepaling tussen deze “gedaanten” van de gemeente Rotterdam. Duidelijk is wel dat de hoogste niveaus in de (politieke) arena van Rotterdam niet of nauwelijks betrokken zijn bij de oplossing van de problematiek rond huiselijk geweld. Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders lijken zich grotendeels afzijdig te houden bij het oplossen van de problematiek, waardoor het ontbreekt aan politieke en bestuurlijke sturing.

6.3.2. Legt Rotterdam verantwoording af over het geheel?

Volgens Partners+Pröpper moet de regisseur de bereidheid hebben en in staat zijn om verantwoording, rekenschap, uitleg of een toelichting te bieden voor het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen.

De gemeente Rotterdam legt weinig tot geen verantwoording af over (het proces van) de totstandkoming van de aanpak huiselijk geweld. De GGD als uitvoerend regisseur heeft begin 2005 nog wel de *Voortgangsrapportage Cluster Persoonsgerichte Zorg/Lokale Zorgnetwerken* opgesteld waarin ook de voortgang van de aanpak van huiselijk geweld is opgenomen. In deze rapportage wordt met name het eigen aandeel van de GGD verantwoord. Tot een echte verantwoording aan de gemeenteraad of burgers is het niet gekomen.

6.3.3. Heeft Rotterdam beleidlijnen ten aanzien van het geheel uitgezet?

Door het uitzetten of organiseren van beleidlijnen wordt een koers bepaald waardoor duidelijkheid over het doel, de randvoorwaarden, de middelen en het tijdschema ontstaat. De regisseur kan verschillende activiteiten ontplooiën om beleidlijnen ten aanzien van het geheel uit te zetten:

- Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel.
- Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren.
- Beleidlijnen onder woorden brengen en uitdragen (of deze nu door de regisseur eenzijdig zijn bepaald of dat deze het resultaat van samenwerking zijn).
- Toezicht houden op de voortgang van het proces en zorgen voor tijdige bijsturing indien dit nodig is.⁵¹

In 2000 is de gemeente Rotterdam voortvarend aan de slag gegaan met de aanpak van huiselijk geweld. Dit heeft geleid tot het Stedelijk project Geweld achter de Voordeur onder leiding van Scala⁵², de oprichting van de Taakgroep Geweld achter de Voordeur onder uitvoerende regie van de GGD Rotterdam en het, in overleg met ketenpartners, opstellen van verschillende beleidsdocumenten⁵³ met daarin een visie over de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam. In de beleidsdocumenten is ook de organisatiestructuur van het project opgenomen. Toch is het project Geweld achter de Voordeur in een impasse geraakt. Dit komt volgens de respondenten onder andere door een gebrek aan visie van het college van burgemeester en wethouders op (de aanpak van) huiselijk geweld. Het college zou een duidelijke visie op een veilige samenleving, die zich voor het project niet beperkt tot de voordeur, moeten ontwikkelen en op basis daarvan een goede opdracht moeten formuleren.

⁵¹ Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught 2004, p. 19.

⁵² Scala emancipatie, training en zorgvernieuwing is een expertisecentrum voor de emancipatie van vrouwen in Rotterdam.

⁵³ Het gaat hier om de volgende documenten:

1. *Eindrapport Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur 2000-2002*. Opgesteld door Scala in 2003.
2. *Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006*. Geschreven door de GGD Rotterdam e.o. (vastgesteld op 29 juli 2003 door college van B&W van de gemeente Rotterdam).
3. *Uitvoeringsplan Aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006*. Opgesteld door de GGD Rotterdam e.o. in overleg met de Taakgroep Geweld achter de Voordeur in februari 2004.
4. GGD Rotterdam en omstreken (2004). *Nota Zorgnetwerken & geweld achter de voordeur*, Rotterdam: GGD Rotterdam.

Daarnaast zou er een visie moeten komen op wat regievoering inhoudt en zou aandacht moeten worden besteed aan het ontwikkelen van een visie op de problematiek. Uit zowel de literatuurstudie als het empirisch onderzoek blijkt niet duidelijk of sprake is van gedeeld probleembesef ten aanzien van de problematiek van huiselijk geweld. Wanneer het probleembesef van de actoren onderling (te sterk) verschilt, zal dit leiden tot verschillen in verwachtingen, (gewenste) aanpak, prioriteit en commitment. Om dit te voorkomen dient de problematiek duidelijk in kaart te worden gebracht.

De beleidsdocumenten die gepubliceerd zijn, gaan uit van een visie van de ketenpartners en de uitvoerend regisseur (GGD) in de aanpak van huiselijk geweld. Echte randvoorwaarden vanuit de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders ontbreken. Zo is bijvoorbeeld nooit een structureel budget beschikbaar gesteld voor de realisatie van de ketenaanpak huiselijk geweld. De gemeenteraad stelde telkens eenmalig financiële middelen ter beschikking. Dit terwijl bijna alle respondenten het hebben van structurele financiële middelen de meest belangrijke randvoorwaarde vinden voor de voortgang en het slagen van het project. Ook is nergens omschreven wat precies de taken en bevoegdheden van de Taakgroep Geweld achter de Voordeur zijn en wat het mandaat is van de GGD als uitvoerend regisseur.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat de respondenten van mening zijn dat er te veel ketenpartners betrokken zijn bij de Taakgroep en dat de achtergrond van deze ketenpartners niet divers genoeg is. Vooraf is nooit vastgesteld hoeveel en welke ketenpartners betrokken dienden te worden. Dit betekent dat te veel organisaties meedenken aan de te ontwikkelen ketenaanpak. Probleem is echter dat het steeds groter worden van de Taakgroep het geheel ook steeds minder beheersbaar maakt. Complexe netwerken zijn moeilijk stuurbaar en elke partner die wordt toegevoegd aan het netwerk laat de stuurbaarheid afnemen. Iedereen wil meepraten en zijn visie of aandeel terug zien in het uiteindelijke product. Vergaderingen gaan lijken op “Poolse landdagen” waarbij uiteindelijk niets tot stand komt. Dit leidt ertoe dat het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren niet wordt gerealiseerd, terwijl dit juist belangrijk is voor de voortgang van het project.

Uit de reacties van de respondenten blijkt dat thematisering van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen bijzonder wenselijk was geweest. Veel respondenten waren van mening dat de andere ketenpartners hun eigen agenda hadden, waardoor een niet werkbare situatie ontstond. Daarnaast hadden de geïnterviewden ook een bijzonder uitgesproken mening over elkaar en elkaars functioneren in het proces. Dergelijke zaken hadden aan de orde moeten komen en hadden moeten worden opgelost. Hiermee was de voortgang van het proces bewaakt en had de gemeente Rotterdam het proces bij kunnen sturen en de ketenpartners op (de gewenste) koers kunnen houden.

Doordat de totstandkoming van de (keten)aanpak van huiselijk geweld deels plaatsvond in een interactief proces hadden de bevoegdheden van de GGD als uitvoerend regisseur benoemd moeten worden. De GGD vervulde haar uitvoerende regierol in een interactief beleidsvormingsproces in een complex netwerk met veel verschillende ketenpartners. Interactieve processen kunnen de balans van de macht in publieke sector organisaties veranderen waardoor verschillende problemen kunnen ontstaan. Door andere (externe) partijen te betrekken bij het beleidsproces wordt het proces minder beheersbaar en is er grote behoefte aan duidelijke randvoorwaarden.

L. Meuleman omschrijft in zijn boek *The Pegasus Principle* een viertal redenen waarom interactieve beleidsvorming vaak niet succesvol is.

1. *Geen duidelijkheid over de mate van participatie.* Het is voor de externe partners vaak onduidelijk hoeveel beslissingsbevoegdheid ze hebben in hun rol als participant. Hierdoor hebben de externe partners misschien verwachtingen over de invloed die ze kunnen uitoefenen waaraan uiteindelijk niet wordt voldaan. Deze onduidelijkheid en inconsistentie van participatie ontstaat omdat beleidsmanagers in een “schizofrene” omgeving werken. Enerzijds worden zij gedwongen in verticale verhoudingen te denken als gevolg van het relatief hiërarchisch denken van politici. Anderzijds vraagt de informaliteit van de netwerkmaatschappij van de 21^e eeuw een horizontale aanpak. Deze tweestrijd leidt tot interne stress bij de ambtenaren.
2. *Afspraken niet nakomen.* In sommige gevallen kunnen beleidsmanagers (projectleiders) hun beloften over financiën en andere vormen van ondersteuning aan hun partners niet nakomen. Vaak hebben de participanten geen toegang tot essentiële informatie. De partners krijgen geen inzage in het proces en worden daardoor vaak geconfronteerd met ongewenste verrassingen gedurende het proces.
3. *Intrekken van het onderhandelingsmandaat.* Soms heeft het interactieve projectteam opeens geen mandaat meer om met de (externe) partners te onderhandelen en moet men zich als gevolg hiervan terugtrekken uit de onderhandelingen.
4. *Obstructie door andere publieke sector organisaties.* Problemen rond de betrouwbaarheid van de publieke sector organisatie die het beleidsproces initieert en leidt, ontstaan wanneer een andere onderdeel van dezelfde publieke sector organisatie het resultaat van het interactieve proces beïnvloedt of het proces hindert.⁵⁴

Het resultaat van het falen van het interactieve proces is een afname in het vertrouwen dat de externe partners stellen in de overheid.

De vier, door Meuleman, genoemde redenen voor het falen van het interactieve beleidsproces worden ook gesignaleerd bij de totstandkoming van de ketenaanpak huiselijk geweld in Rotterdam. Vooraf zijn geen voorwaarden gesteld of afspraken gemaakt over de mate van inspraak en beslissingsbevoegdheid van de ketenpartners in het proces. Daarnaast zijn door de GGD toezeggingen gedaan over de financiering van de aanpak die uiteindelijk niet zijn overgenomen door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Veel van de ketenpartners voelden zich hierdoor misleid.

Omdat de randvoorwaarden nooit duidelijk aangegeven zijn, was voor de ketenpartners onduidelijk wat het onderhandelingsmandaat van de GGD was. Voor zover de GGD zich enig mandaat toegeëigend had gedurende het proces, werd dat onmiddellijk tenietgedaan door de beslissing van het college over de verplichte samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken. Deze beslissing heeft er uiteindelijk toe geleid dat de aanpak Geweld achter de Voordeur onderdeel van de Lokale Zorgnetwerken werd. Ook was sprake van obstructie door andere publieke sector organisaties in het interactieve proces rond de aanpak van huiselijk geweld. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat zij van mening waren dat de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten⁵⁵ onduidelijk of slecht was. De diensten werkten volgens de respondenten vanuit verschillende benaderingen en zaten daardoor niet altijd op één lijn. Dit zorgde voor onduidelijkheid bij de ketenpartners, maar creëerde ook een mogelijkheid voor de ketenpartners om de diensten tegen elkaar uit te spelen.

⁵⁴ Meuleman L., *The Pegasus Principle: reinventing a credible public sector*. Utrecht 2003, Lemma B.V., p. 39 – p. 41.

⁵⁵ Programmabureau Veilig, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de GGD

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Rotterdam nooit echt op “metaniveau” een koers heeft uitgestippeld waarin de randvoorwaarden voor het realiseren van de aanpak van huiselijk geweld zijn geformuleerd. Het gemeentebestuur van Rotterdam heeft de uitvoerende regie eerst bij een externe projectleider en daarna bij een uitvoerende gemeentelijke dienst (GGD) neergelegd. In beide gevallen zonder een duidelijke definitie van de problematiek, zonder aan te geven wat het gewenste resultaat moest zijn en binnen welke kaders dat resultaat behaald diende te worden. De uitvoerende regisseur heeft voortgeborduurd op wat de externe projectleider (Scala⁵⁶) al had ontwikkeld en heeft, in samenwerking met de ketenpartners, eigen (financiële) randvoorwaarden gecreëerd die uiteindelijk niet overeen bleken te komen met de wensen van het college van burgemeester en wethouders. Belangrijke problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren zijn niet in kaart gebracht met als resultaat dat tijdige bijsturing, om de voortgang van het proces te waarborgen, niet heeft plaatsgevonden. Daarnaast heeft het interactieve beleidsproces dat plaatsvond, gefaald en is het vertrouwen en de inzet van de ketenpartners in het proces afgenomen.

6.3.4. Heeft Rotterdam inzet en samenwerking georganiseerd?

Het organiseren van inzet en samenwerking heeft tot doel voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voorzover de beleidslijn dit vraagt. De regisseur dient actoren te mobiliseren, te enthousiasmeren en te inspireren om bij te dragen aan het geheel. Daarnaast dient de regisseur toezicht te houden op de inbreng van en de samenwerking tussen actoren. Ook kunnen actoren door de regisseur aan elkaar gekoppeld worden door vervlechting van doelen of verbinding van werkprocessen.

De gemeente Rotterdam is er in geslaagd om voldoende partijen aan tafel te krijgen in de aanpak van huiselijk geweld. De Taakgroep Geweld achter de Voordeur werd steeds groter en het aantal werkgroepen nam toe. Zeker aan het begin waren de deelnemende partijen gemotiveerd. Deze gemotiveerdheid kan verschillende redenen hebben gehad. Niet uit te sluiten valt dat sommige ketenpartners deel hebben genomen omdat men verwachtte dat er “iets te halen viel” in de vorm van financiële middelen of kennis. Actoren kunnen ook deel hebben genomen vanuit een concurrentie oogpunt.

Gedurende het proces is de gemotiveerdheid van de ketenpartners afgenomen. Dit blijkt uit het feit dat veel respondenten aangaven ontevreden te zijn over het niet doorgaan van geplande vergaderingen waardoor veel zaken vertraagden en tijdsdruk ontstond. Daarnaast duiden uitspraken over het gebrek aan financiële middelen, de onduidelijke visie van het college op de problematiek en het proces, de onduidelijke samenwerking tussen de gemeentelijke diensten en de afstemming van verschillende soorten flankerend beleid ook op het verminderen van de motivatie.

Ketenpartners waren, volgens enkele respondenten, ook teleurgesteld in elkaar omdat ze het gevoel hadden dat de anderen alleen maar bezig waren met hun eigen stukje en de eigen agenda. Tijdens de interviews bleek dat bij de respondenten behoefte was aan duidelijkheid over de werkzaamheden en rol van de andere ketenpartners en hoe die in het proces pasten. Deze onduidelijkheid laat zien dat de gemeente Rotterdam er niet in is geslaagd om de actoren aan elkaar te koppelen en hun werkprocessen te verbinden. Iets dat zeker bij het realiseren van een ketenaanpak, waar organisaties volgtijdelijke handelingen uitvoeren, van groot belang is.

⁵⁶ Scala emancipatie, training en zorgvernieuwing is een expertisecentrum voor de emancipatie van vrouwen in Rotterdam.

Geconcludeerd kan worden dat Rotterdam alleen geslaagd is in het bij elkaar brengen van veel ketenpartners. Het bijeenbrengen van ketenpartners is echter niet hetzelfde als het organiseren van samenwerking en inzet of het realiseren van vervlechting van doelen en het verbinden van werkprocessen.

6.3.5. Conclusie

Door de invulling van de regierol door de gemeente Rotterdam te analyseren aan de hand van de vier componenten van regie van Partners+Pröpper ontstaat een beeld van de mate van regie en het succes van deze regie in de aanpak van huiselijk geweld.

Op basis van het feit dat:

- de gemeente Rotterdam vanuit haar regisseursfunctie niet volledig geslaagd is in het verkrijgen van overzicht over de gehele situatie rond de aanpak van huiselijk geweld;
- de gemeente Rotterdam bijna geen verantwoording blijkt af te leggen over het handelen en de resultaten van dit handelen met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld, en wanneer sprake is van enige mate van verantwoording het alleen gaat om het eigen aandeel in het proces;
- de gemeente Rotterdam nooit echt op “metaniveau” een koers heeft uitgestippeld waarin de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het realiseren van de aanpak van huiselijk geweld zijn geformuleerd;
- de gemeente Rotterdam belangrijke problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren niet in kaart heeft gebracht met als gevolg dat tijdige bijsturing, om de voortgang van het proces te waarborgen, niet heeft plaatsgevonden;
- de gemeente Rotterdam het interactieve beleidsproces dat plaatsvond niet tot een succes heeft kunnen maken met als gevolg dat het vertrouwen en de inzet van de ketenpartners in het proces is afgenomen;
- de gemeente Rotterdam de noodzakelijke samenwerking tussen ketenpartners en de verbinding van werkprocessen ten behoeve van de ketenaanpak niet tot stand heeft gebracht;

kan geconcludeerd worden dat de gemeente Rotterdam op veel fronten heeft gefaald bij de invulling van haar regierol door slechts beperkt invulling te geven aan de componenten van regie zoals Partners+Pröpper die omschrijven.

6.4. Type regisseur

Naast de componenten van regie onderscheiden Partners+Pröpper vier typen regisseurs aan de hand van de invalshoeken doorzettingsmacht en de mogelijkheid om een eigen script (beleidskader) te schrijven en te volgen. Doorzettingsmacht houdt in dat de regisseur andere relevante betrokken partijen zijn wil op kan leggen. Het schrijven en volgen van een eigen script is de mate waarop de regisseur zijn eigen koers uitstippelt en aan zijn eigen beleidskader vorm kan geven. Afhankelijk van de mate waarin deze beide invalshoeken aanwezig zijn, worden de volgende vier typen regisseurs onderscheiden:

- de beheersingsgerichte regisseur;
- de uitvoeringsgerichte regisseur;
- de visionaire regisseur;
- de faciliterende regisseur.⁵⁷

⁵⁷ Een nadere toelichting op de typen regisseurs is te vinden op pagina 32 van deze scriptie.

6.4.1. Rotterdam is verschillende typen regisseurs

In de nota Privé geweld – publieke zaak van het Ministerie van Justitie wordt duidelijk gesteld dat het kabinet van mening is dat bij de gemeenten de regierol in de aanpak van huiselijk geweld op lokaal niveau past. Het Ministerie van Justitie stelt zelfs voorwaarden aan de regierol van de gemeenten. De voorwaarden zijn:

- 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.

De gemeenten moeten hier verantwoording over afleggen aan het ministerie.

Deze voorwaarden van het Ministerie van Justitie beperken de gemeente Rotterdam in het schrijven van een eigen script. Het niet of beperkt kunnen schrijven van een eigen script wijst op een regierol als uitvoeringsgerichte of faciliterende regisseur. Welk van deze twee typen regisseurs Rotterdam is, wordt verder bepaald aan de hand van het wel of niet hebben van doorzettingsmacht.

Omdat de gemeente Rotterdam veel van de ketenpartners in de aanpak van huiselijk geweld subsidieert, beschikt de gemeente ten opzichte van deze partners over doorzettingsmacht. Er zijn echter ook een aantal ketenpartners in Rotterdam waarbij een dergelijke relatie niet bestaat. Hierbij valt te denken aan het Openbaar Ministerie en de politie. De gemeente Rotterdam heeft met deze ketenpartners geen subsidierelatie en kan ze als gevolg hiervan niet dwingen tot de uitvoering van een script. De doorzettingsmacht van de gemeente Rotterdam in de aanpak van huiselijk geweld is hierdoor enigszins beperkt. Veel ketenpartners kunnen gedwongen worden het script te volgen, maar bij een aantal ketenpartners is Rotterdam afhankelijk van hun bereidheid om op basis van concessies en ruil een script uit te voeren dat ze normaal niet zouden uitvoeren.

Op grond van het feit dat de gemeente Rotterdam de meeste ketenpartners kan dwingen een script uit te voeren, maar Rotterdam wel beperkt wordt in het schrijven van het script ligt een regierol als uitvoeringsgerichte regisseur voor de hand. Opvallend is echter dat de gemeente Rotterdam zich niet altijd als een uitvoeringsgerichte regisseur gedraagt, maar zichzelf eerder de rol van beheersingsgerichte regisseur toedicht.

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de gemeente Rotterdam al in 2000 besloot tot het initiatief voor een Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur. De nota Privé geweld – publieke zaak van het Ministerie van Justitie, met daarin de randvoorwaarden voor de regierol van de gemeenten, is pas in 2002 uitgebracht. Dit betekent dat Rotterdam tot die tijd zelf het script heeft kunnen schrijven.

Het script dat Rotterdam heeft geschreven, vertoont veel gelijkenis met de voorwaarden die het Ministerie van Justitie stelt. Twee onderdelen van de randvoorwaarden ontbreken echter. Rotterdam heeft in geen enkel van de beleidsstukken⁵⁸ de onderdelen over het toezien op de totstandkoming van resultaatgerichte afspraken en het vaststellen in hoeverre de afspraken zijn gerealiseerd en wat de effecten zijn, opgenomen. Voor de periode van 2000 tot 2002 is het logisch dat de gemeente Rotterdam deze punten niet opgenomen heeft in het beleidskader, maar na het verschijnen van de nota van het Ministerie van Justitie hadden deze punten wel in het beleidskader (script) moet worden opgenomen. Te meer omdat het Ministerie van Justitie verwacht dat de gemeenten verantwoording afleggen over het gevoerde beleid op basis van de gestelde randvoorwaarden.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Rotterdam zich onttrokken heeft aan enkele van de randvoorwaarden die het Ministerie van Justitie heeft opgelegd ten aanzien van de regierol van gemeenten in de aanpak van huiselijk geweld. Deze Rotterdamse “ongehoorzaamheid” in combinatie met de doorzettingsmacht die de gemeente heeft aangewend bij het opleggen van de samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken, leidt tot de conclusie dat de gemeente Rotterdam zich meer als een beheersingsgerichte regisseur ziet.

6.4.2. Consequenties

De vraag is of de gemeente Rotterdam bewust heeft gekozen voor het zijn van een specifieke regisseurtype. Onduidelijk is ook of de gemeente Rotterdam heeft gedefinieerd op welke wijze zij invulling wilde geven aan haar regierol op basis van de componenten van regie en de voorwaarden voor de invulling van de regie. Hierbij gaat het niet alleen om de voorwaarden voor regie die gesteld zijn door het Ministerie van Justitie. Ook de lokale voorwaarden zijn van belang. Het hebben van de formele regisseurspositie als zodanig wil niet zeggen dat dit ook door de andere (lokale) partijen wordt aanvaard. De resultaten van het empirisch onderzoek wijzen wel uit dat de meeste geïnterviewden vooral het samenbrengen van de partijen en het verplichten van samenwerking tussen deze partijen als gewenste vorm van regie van de gemeente Rotterdam beschouwen. De aanpak van huiselijk geweld in de gemeente Rotterdam vindt echter plaats in een complex netwerk. Complexe netwerken hebben een drietal kenmerken: pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie.

Bij de aanpak van huiselijk geweld in Rotterdam zijn verschillende actoren betrokken. Deze actoren proberen gezamenlijk en onder de uitvoerende regie van de GGD te komen tot een systeemgerichte ketenaanpak van huiselijk geweld. Om deze systeemgerichte ketenaanpak te realiseren is goede samenwerking, uitwisseling van informatie en afstemming van werkprocessen en vormen van hulpverlening noodzakelijk. Het voeren van regie in complexe netwerken vraagt om onderhandeling met de andere actoren. De gemeente Rotterdam kan als regisseur niet eenzijdig en hiërarchisch haar wil opleggen aan de andere actoren. Sturing (regie) in dergelijke netwerken vraagt een betrekkelijk hoge mate van vrijwilligheid van de te sturen actoren en gedeeld probleembesef van alle actoren in het netwerk. Door het script eenzijdig te herschrijven en gebruik te maken van doorzettingsmacht, om de ketenpartners te dwingen tot samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken, heeft de gemeente Rotterdam een verschuiving in de samenwerking en commitment laten plaatsvinden.

⁵⁸ Eindrapport Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur 2000-2002, Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006 en Uitvoeringplan Aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006.

Bij de ketenpartners is de indruk ontstaan dat het college van burgemeester en wethouders het ontwikkelingsproces, rond de totstandkoming van de ketenaanpak huiselijk geweld, weer aan het terugdraaien was en dat hun participatie en commitment voor niets zijn geweest. Dit heeft geleid tot onvrede en onwil bij de ketenpartners waardoor zij niet langer actief wilden participeren in de Taakgroep Geweld achter de Voordeur. Door zich, al dan niet bewust, als beheersingsgerichte regisseur te profileren heeft de gemeente Rotterdam zelf de impasse in de totstandkoming van de ketenaanpak huiselijk geweld doen ontstaan.

6.5. Inzet van sturingsstrategieën en sturingsinstrumenten

Reeds eerder in deze scriptie is duidelijk geworden dat de ketenaanpak huiselijk geweld tot stand komt in een complex netwerk met veel verschillende ketenpartners. Regievoering in een complex netwerk vraagt om strategische en tactische sturing waarbij soms op de structuur van het netwerk en dan weer op de interacties (tussen actoren) in het netwerken wordt gestuurd. Deze sturing kan plaatsvinden met behulp van sturingsstrategieën en sturingsinstrumenten.

De oprichting van de Taakgroep Geweld achter de Voordeur had mede als doel het overdragen van kennis en informatie tussen de gemeente en de te sturen actoren. Hierbij is sprake van de inzet van het communicatieve instrument. Ook heeft de GGD, als uitvoerend regisseur, geprobeerd de ketenpartners te sturen door gebruik te maken van het sturingsinstrument incentives in de vorm van subsidies. Helaas bleek uiteindelijk dat deze subsidies helemaal niet beschikbaar waren.

Geconstateerd kan worden dat de gemeente Rotterdam beperkt gebruik heeft gemaakt van sturingsinstrumenten als communicatie en incentives. Echter specifieke sturingsstrategieën om het proces van de totstandkoming van de ketenaanpak huiselijk geweld vorm te geven, zijn niet aangewend.

6.6. Samenvatting

Aanleiding voor het doen van onderzoek naar de regierol van de gemeente Rotterdam in de (ontwikkeling van een) ketenaanpak huiselijk geweld is het ontstaan van een impasse in de voortgang van het project Geweld achter de Voordeur. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd of de empirische knelpunten en problemen te herkennen zijn vanuit het theoretische kader.

De gemeente Rotterdam heeft de regierol in de aanpak van huiselijk geweld op grond van het feit dat zowel de ketenpartners, de Rijksoverheid als de gemeente zelf vinden dat de gemeente de regierol heeft. De gemeente Rotterdam opereert, bij de uitvoering van de regierol, in een complex netwerk met veel verschillende ketenpartners. Hierdoor is het voeren van regie niet eenvoudig. Posities van actoren binnen het netwerk veranderen gedurende het proces. Partners+Pröpper onderscheiden een aantal algemene componenten van regie waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten. Deze componenten van regie bieden procescriteria aan de hand waarvan het succes of falen van de regierol kan worden gedefinieerd. Wanneer de verschillende componenten voor Rotterdam worden uitgewerkt ontstaat een beeld van de stand van zaken rond de invulling van de regierol door de gemeente Rotterdam.

Vanuit haar regisseursfunctie blijkt de gemeente Rotterdam slechts beperkt geslaagd in het verkrijgen van overzicht over de gehele situatie rond de aanpak van huiselijk geweld. Er is wel sprake van inzicht en enige mate van overzicht, maar er blijken nog te veel witte vlekken te zijn. Daarnaast legt de gemeente Rotterdam weinig tot geen verantwoording af over (het proces van) de totstandkoming van de aanpak huiselijk geweld. De gemeente heeft ook nooit echt op “metaniveau” een koers uitgestippeld waarin de randvoorwaarden voor het realiseren van de aanpak huiselijk geweld zijn geformuleerd. Het gemeentebestuur van Rotterdam heeft de uitvoerende regie in de realisatie van een ketenaanpak huiselijk geweld eerst bij een externe projectleider en daarna bij een uitvoerende gemeentelijke dienst (GGD) neergelegd. In beide gevallen zonder een duidelijke definitie van de problematiek, zonder aan te geven wat het gewenste resultaat moest zijn en binnen welke kaders dat resultaat behaald diende te worden. De uitvoerende regisseur heeft voortgeborduurd op wat de externe projectleider (Scala) al had ontwikkeld en heeft, in samenwerking met de ketenpartners, eigen (financiële) randvoorwaarden gecreëerd die uiteindelijk niet overeen bleken te komen met de wensen van het college van burgemeester en wethouders. Belangrijke problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren zijn niet in kaart gebracht met als resultaat dat tijdige bijsturing, om de voortgang van het proces te waarborgen, niet heeft plaatsgevonden. Daarnaast heeft het interactieve beleidsproces dat plaatsvond gefaald en is het vertrouwen en de inzet van de ketenpartners in het proces afgenomen. De gemeente Rotterdam is er wel in geslaagd om veel ketenpartners bij elkaar te brengen. Het bijeenbrengen van ketenpartners is echter niet hetzelfde als het organiseren van samenwerking en inzet of het realiseren van vervlechting van doelen en het verbinden van werkprocessen.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Rotterdam op veel fronten heeft gefaald bij de invulling van haar regierol door slechts beperkt invulling te geven aan de componenten van regie zoals Partners+Pröpper die omschrijven. Naast de componenten van regie onderscheiden Partners+Pröpper vier typen regisseurs aan de hand van de invalshoeken doorzettingsmacht en de mogelijkheid om een eigen script (beleidskader) te schrijven en te volgen. Op grond van het feit dat de gemeente Rotterdam de meeste ketenpartners kan dwingen een script uit te voeren, maar Rotterdam wel beperkt wordt in het schrijven van het script ligt een regierol als uitvoeringsgerichte regisseur voor de hand. Opvallend is echter dat de gemeente Rotterdam zich niet altijd als een uitvoeringsgerichte regisseur gedraagt, maar zichzelf eerder de rol van beheersingsgerichte regisseur toedicht. Doordat de gemeente Rotterdam al in 2000 is gestart met de aanpak van huiselijk geweld heeft het zich onttrokken aan de randvoorwaarden voor de regierol van het Ministerie van Justitie. Dit in combinatie met de doorzettingsmacht verklaart de beheersingsgerichte regisseurrol van de gemeente Rotterdam. Deze opstelling van de gemeente Rotterdam heeft geleid tot onvrede en onwil bij de ketenpartners waardoor zij niet langer actief wilden participeren in de Taakgroep. Door zich, al dan niet bewust, als beheersingsgerichte regisseur te profileren heeft de gemeente Rotterdam zelf de impasse in de totstandkoming van de ketenaanpak huiselijk geweld doen ontstaan. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam te beperkt gebruik gemaakt van de sturingsstrategieën en –instrumenten die beschikbaar zijn.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 is de situatie geschetst over de impasse die ontstaan is in het Project Geweld achter de Voordeur bij de gemeente Rotterdam. Naar aanleiding van deze situatieschets zijn probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden en aldus antwoord te krijgen op de probleemstelling zijn een literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek verricht. Aan de hand van de resultaten uit de beide onderzoeken kan een aantal conclusies worden getrokken. Deze conclusies leiden vervolgens tot de gedane aanbevelingen.

7.2. Conclusies

De probleemstelling van deze scriptie luidt als volgt:

Welke mogelijkheden heeft de gemeente Rotterdam om haar regierol in de aanpak van huiselijk geweld effectiever in te vullen en wordt daarmee de ketenaanpak huiselijk geweld beter vorm gegeven?

Om antwoord te geven op deze probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft de gemeente Rotterdam tot nu toe vorm gegeven aan de (keten)aanpak van huiselijk geweld en haar (regie)rol in die aanpak?
2. Wat houdt de gemeentelijke regierol in volgens de theorie en hoe verhoudt zich dat tot de wijze waarop de gemeente Rotterdam hier in de praktijk invulling aan heeft gegeven?
3. Wat houdt de ketenaanpak in volgens de theorie en hoe verhoudt zich dat tot de wijze waarop de gemeente Rotterdam hier invulling aan heeft gegeven?
4. Welke ketenpartners zijn er in Rotterdam en zijn ze allemaal vertegenwoordigd in de ketenaanpak geweld achter de voordeur?
5. Is het proces geblokkeerd/gestagneerd en zo ja, waarom is dat gebeurd?
6. Hoe verhoudt de regierol van de gemeente zich tot de voorgestane ketenaanpak?

7.2.1. Onderzoeksvraag 1: vormgeving van de aanpak en regierol

De gemeente Rotterdam heeft vorm gegeven aan haar regierol door in het begin te zeer op afstand te blijven en het projectleiderschap in 2000 uit te besteden aan Scala⁵⁹. Bij de eerste evaluatie van het Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur wordt geconcludeerd dat een centrale regiefunctie onontbeerlijk is om de complexe, sectorale grenzen overschrijdende problematiek aan te pakken. De gemeente Rotterdam continueert vervolgens eind 2002 het project en stelt opnieuw eenmalig een budget ter beschikking om de stedelijke regie en de verdere ontwikkeling van een aanpak vorm te geven in 2003. De gemeente Rotterdam neemt nu wel de regierol op zich en belast de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) met de uitvoerende regierol.

⁵⁹ Scala emancipatie, training en zorgvernieuwing is een expertisecentrum voor de emancipatie van vrouwen in Rotterdam.

De GGD vervult de uitvoerende regierol door voort te borduren op de bestaande aanpak en deze verder te ontwikkelen. Dit resulteert in een uitvoeringsplan waarbij de Taakgroep Geweld achter de Voordeur wordt opgericht. Uiteindelijk worden onder deze Taakgroep vijf werkgroepen gehangen. Deze werkgroepen zijn belast met de concrete invulling en uitwerking van de voorgestane aanpak waarbij preventie, hulpverlening en repressie vanuit specifieke thema's en doelgroepen worden benaderd. De ketenaanpak wordt gericht op drie doelgroepen: de plegers/daders, vrouwen als slachtoffer en kinderen als getuigen en/of slachtoffer.

Gedurende het proces van ontwikkeling van de ketenaanpak door de Taakgroep wordt door het gemeente bestuur besloten dat het Project Geweld achter de Voordeur samen moet gaan werken met de Lokale Zorgnetwerken. Tot op heden is het enige concrete resultaat dat de ketenaanpak huiselijk geweld heeft opgeleverd, de pilot rond de vier fasen van geweld die in de deelgemeenten Charlois, Delfhaven, Overschie en IJsselmonde is gehouden.

7.2.2. Onderzoeksvraag 2: verhouding regierol in theorie en praktijk

Volgens de theorie is regie een bijzondere vorm van sturen gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat. Hierbij worden een aantal algemene componenten van regie onderscheiden waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten. Deze vier componenten van regie bieden procescriteria aan de hand waarvan het succes of falen van de regierol kan worden gedefinieerd.

Wanneer de verschillende componenten voor Rotterdam worden uitgewerkt ontstaat een beeld van de stand van zaken rond de invulling van de regierol door de gemeente Rotterdam dat niet rooskleurig is. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Rotterdam op veel fronten heeft gefaald bij de invulling van haar regierol door slechts beperkt invulling te geven aan de componenten van regie zoals die zijn omschreven. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam, bewust of onbewust, gekozen voor een regisseurstype dat niet past binnen de gegeven randvoorwaarden van het Ministerie van Justitie en geen recht doet aan het feit dat de ketenaanpak huiselijk geweld tot stand moet komen in een complex netwerk.

Ook heeft de gemeente Rotterdam slechts beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die sturingsstrategieën en sturingsinstrumenten bieden om regie te voeren op processen in complexe netwerken. Hierdoor zijn veel kansen gemist.

7.2.3. Onderzoeksvraag 3: verhouding ketenaanpak in theorie en praktijk

Met het ontwikkelen van een ketenaanpak wordt in de theorie een sluitende aanpak nagestreefd van handelingen die de cliënt nodig heeft of wenst. De ketenaanpak kan gezien worden als een vast arrangement waarin partners hun deelprocessen verbinden en afstemmen.

In de praktijk is in Rotterdam getracht tot een dergelijke aanpak te komen. De eerste stappen tot het ontwikkelen van een ketenaanpak zijn genomen met het formuleren van de verschillende beleidsnotities door Scala en de GGD. Door vervolgens de Taakgroep Geweld achter de Voordeur op te richten met de bijbehorende werkgroepen werd de volgende stap gezet. De ketenpartners werden in kaart gebracht en uitgenodigd deel te nemen aan de Taakgroep en/of werkgroepen. In de werkgroepen werd met name de aanpak ontwikkeld en in zowel de werkgroepen als de Taakgroep werd getracht de benodigde samenwerking tot stand te brengen die noodzakelijk is voor een ketenaanpak. Helaas bleek deze aanpak niet succesvol.

Door de haar opgedragen regierol niet op de juiste wijze in te vullen en door zich te gedragen als een beheersingsgerichte regisseur, heeft de gemeente Rotterdam zelf de impasse veroorzaakt in de totstandkoming van de ketenaanpak huiselijk geweld en daarmee de kans op succes verkleind.

7.2.4. Onderzoeksvraag 4: de ketenpartners

Uit de omvang van de Taakgroep Geweld achter de Voordeur blijkt dat zeer veel ketenpartners in de aanpak van huiselijk in Rotterdam gesignaleerd zijn. De Taakgroep bestond op haar hoogtepunt uit de volgende interne en externe ketenpartners: de GGD, de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Openbaar Ministerie, de politie, het Programmabureau Veilig, de Stedelijke Organisatie Algemeen Maatschappelijk Werk Rotterdam, de Geestelijke Gezondheidszorg, Vrouwenopvang Rotterdam, Bureau Jeugdzorg, een vertegenwoordiger van de deelgemeenten, Scala, het Centrum voor Dienstverlening, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, de Reclassering, het RIAGG en Telemaat.

Hoewel zeventien ketenpartners best een groot aantal is, zijn daarmee nog lang niet alle ketenpartners in beeld. Uit het onderzoek blijkt dat de samenstelling van de Taakgroep te eenzijdig gevonden wordt. De ketenpartners vertegenwoordigen vooral de hulpverleningskant van huiselijk geweld. Met name ketenpartners op het gebied van huisvesting en minderhedenbeleid of vertegenwoordigers van allochtone groepen worden gemist.

7.2.5. Onderzoeksvraag 5: het proces

Het proces rond de ontwikkeling van de ketenaanpak huiselijk geweld is gestagneerd. De oorzaak voor de stagnatie ligt in de wijze waarop de gemeente Rotterdam vorm heeft gegeven aan haar regierol. De gemeente heeft slechts beperkt invulling gegeven aan de componenten van regie die belangrijk zijn voor het realiseren van een ketenaanpak in een complex netwerk. Belangrijke problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren zijn niet in kaart gebracht. Het resultaat hiervan is dat tijdige bijsturing, om de voortgang van het proces te waarborgen, niet heeft plaatsgevonden. Hoewel getracht is een interactief beleidsproces plaats te laten vinden, is dat uiteindelijk slechts ten dele gelukt. Ketenpartners mochten wel meedenken over de beleidsontwikkeling, maar werden uiteindelijk gedwongen tot samenwerking met de Lokale Zorgnetwerken. Het vertrouwen en de inzet van de ketenpartners in het proces is afgenomen. De gemeente Rotterdam is er wel in geslaagd om veel ketenpartners bij elkaar te brengen, maar heeft door haar eigen optreden uiteindelijk gezorgd voor de ontstane impasse.

7.2.6. Onderzoeksvraag 6: verhouding regierol tot voorgestane ketenaanpak

De wijze waarop de gemeente Rotterdam haar regierol heeft getracht in te vullen deed onrecht aan het principe van een ketenaanpak. Een ketenaanpak kan alleen tot stand komen wanneer er vertrouwen is en samenwerking op gelijkwaardige basis mogelijk is. Door zich op te stellen als beheersingsgerichte regisseur heeft de gemeente Rotterdam het vertrouwen van de ketenpartners beschaamd waardoor de voorgestane ketenaanpak tot op heden nog niet gerealiseerd is. De regierol die de gemeente Rotterdam heeft vervuld, verhoudt zich bijzonder slecht tot de voorgestane ketenaanpak.

7.3. Aanbevelingen

Uit de analyse blijkt dat een aantal theoretische mogelijkheden om effectief regie te voeren en daarmee de ketenaanpak huiselijk geweld (beter) vorm te geven, onbenut zijn gebleven. De discrepantie tussen de praktijk van Rotterdam en de theoretische mogelijkheden leidt tot een aantal aanbevelingen.

7.3.1. Aanbeveling 1: bepaal de koers en de kaders

Om de regierol te verbeteren dient de gemeente Rotterdam eerst zelf haar eigen visie op de problematiek rond huiselijk geweld helder te formuleren. Daarna moet de gemeente Rotterdam besluiten of zij de problematiek wil oplossen, op welke wijze dat dan dient te gebeuren en met welke ketenpartners (koers). Hierbij is het verwerven van politiek draagvlak en bestuurlijke steun van groot belang. Men moet de (politieke) randvoorwaarden voor het oplossen van deze problematiek in kaart brengen. Hierbij dient zowel aandacht voor de eigen randvoorwaarden als de randvoorwaarden van hogere overheden te zijn (kaders). Wanneer dit alles duidelijk is kan de gemeente Rotterdam kiezen welk type regisseursrol het beste past bij het te voeren beleid. Deze regisseurrol dient vervolgens duidelijk te worden uitdragen.

7.3.2. Aanbeveling 2: streef naar gedeeld probleembesef

Samenwerking is de sleutel tot het realiseren van een ketenaanpak. Een gedeeld probleembesef is daarbij onontbeerlijk. Alleen wanneer alle ketenpartners op dezelfde wijze naar de problematiek kijken en dezelfde verwachtingen hebben, kan gestalte worden gegeven aan de ketenaanpak. Zorg daarom voor duidelijke afstemming en spreek vooraf duidelijk met alle actoren over wensen, verwachtingen, inzet en middelen.

7.3.3. Aanbeveling 3: zorg voor voldoende structurele middelen

De ketenpartners hebben het gebrek aan structurele financiële middelen als grootste knelpunt ervaren. Het is daarom verstandig een structureel budget toe te kennen aan de (te realiseren) ketenaanpak Geweld achter de Voordeur. Hiermee geeft de gemeente Rotterdam het goede voorbeeld en worden de andere actoren gestimuleerd om ook (financiële) middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het beleid.

7.3.4. Aanbeveling 4: maak afspraken over interne verhoudingen

De gemeente Rotterdam kan streven naar betere samenwerking tussen de gemeentelijke diensten door te proberen de verkokering (deels) op te heffen. De gemeentelijke diensten kunnen proberen interne middelen, infrastructuur en interne of collegiale kennis binnen de eigen organisatie te koppelen. De gemeente Rotterdam kan dit bevorderen door ervoor te zorgen dat projecten en processen betere ondersteuning krijgen. Ook het creëren van meer kennis en ervaring in proces management binnen de diensten zou kunnen bijdrage aan (gedeeltelijke) ontkokering. Bureaupolitieke gevechten kunnen daarmee in de toekomst mogelijk voorkomen worden.

7.3.5. Aanbeveling 5: maak huiselijk geweld een target

Huiselijk geweld valt onder de collegeprioriteit veiligheid, maar is geen target⁶⁰. Het verdient de aanbeveling om van de aanpak van huiselijk geweld een zelfstandige target te maken. Indien dat niet mogelijk is, zou het onderbrengen van huiselijk geweld bij de target veelplegers ook nog een optie zijn. De link met de target veelplegers ligt in het feit dat uit het onderzoek van Beke en Bottenberg blijkt dat de plegers van extreem huiselijk geweld vaak meerdere antecedenten hebben.

⁶⁰ In het collegeprogramma 2002-2006 zijn targets (beleidsprioriteiten) benoemd. Het college van burgemeester en wethouders heeft zich tot doel gesteld deze targets gedurende de collegeperiode te halen.

7.3.6. Aanbeveling 6: benoem een stadsmarinier huiselijk geweld

Bij de aanpak van huiselijk geweld zijn veel partijen betrokken met ieder een eigen interne dynamiek. Aangezien het gaat om veelal schrijnend situaties waarbij mensen geconfronteerd worden met wachtlijsten of bureaucratie kan de inzet van een stadsmarinier⁶¹ effectief zijn.

7.3.7. Aanbeveling 7: gebruik het onderzoek van Beke en Bottenberg

De resultaten van het onderzoek dat Beke en Bottenberg hebben gehouden, geven een goed beeld van de aard en omvang van huiselijk geweld in Rotterdam-Rijnmond. Ook geven de geformuleerde scenario's een beeld van de typen daders en slachtoffers van huiselijk geweld. Deze informatie dient aangewend te worden in de ontwikkeling van de aanpak huiselijk geweld.

7.3.8. Aanbeveling 8: doe aan netwerkconstituering

Het probleem van de te grote en onbeheersbare Taakgroep Geweld achter de Voordeur kan opgelost worden door gebruik te maken van de sturingsstrategie netwerkconstituering.

Het optreden van de gemeente Rotterdam als beheersingsgerichte regisseur zorgt ervoor dat veel ketenpartners de gemeente zijn gaan wantrouwen. De ketenpartners zien in de gemeente als het ware een gemeenschappelijke vijand. Dit komt de inzet en de sfeer in de Taakgroep Geweld achter de Voordeur niet ten goede. De ketenpartners gaan zich verzetten tegen de doorzettingsmacht die Rotterdam probeert aan te wenden. Door invloed uit te oefenen op de structuur van de Taakgroep kan dit proces worden beïnvloed. Een groot deel van de uitvoerende ketenpartners kan uit de taakgroep worden gezet. Nieuwe ketenpartners kunnen worden toegevoegd aan de Taakgroep onder andere om de diversiteit in de werkvelden van de actoren te bevorderen.

Om het proces vlot te trekken kan overwogen worden om verder te gaan met een afgeslankte Taakgroep waarin alleen ketenpartners zitting hebben met een acuut en direct belang. Hierbij kan gedacht worden aan politie, Openbaar Ministerie, GGD, Programmabureau Veilig en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze partners kunnen met elkaar bekijken wat de essentiële volgende stappen in het proces zijn en de benodigde andere ketenpartners op het gewenste moment hierbij betrekken. Voor specifieke projecten kunnen aparte tijdelijke projectgroepen in het leven worden geroepen die op enig moment ook weer opgeheven worden. Agendalidmaatschap is ook een optie om ketenpartners betrokken te houden zonder dat ze telkens mee vergaderen.

7.3.9. Aanbeveling 9: maak gebruik van moderne sturingsstrategieën

De gemeente Rotterdam heeft kansen gemist door geen gebruik te maken van sturingsstrategieën. Veel van de problemen in de Taakgroep Geweld achter de Voordeur hadden hierdoor (deels) opgelost kunnen worden. Om een impasse in de toekomst te voorkomen is het van belang om overzicht te hebben over de hele situatie en tijdig problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen te onderkennen en hierop te sturen. Individuele ketenpartners moeten soms tot de orde geroepen worden of geprikkeld worden om een taak uit te voeren. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van sturingsstrategieën als meerzijdige sturing en fine tuning.

⁶¹ Stadsmariniers zijn hoge ambtenaren met een mandaat van het college van B&W. Zij doorbreken de bureaucratische eilandencultuur aan de hand van een concrete lijst actiepunten.

Meerzijdige sturing

De gemeente Rotterdam heeft de machtspositie van sommige ketenpartners onderschat. Ten aanzien van het Openbaar Ministerie en de politie was geen sprake van doorzettingsmacht. Deze ketenpartners zouden eigenlijk op basis van concessies en ruil aangestuurd moeten worden. Dat kan door gebruik te maken van meerzijdige sturing waarbij met deze actoren wordt onderhandeld over de wijze waarop instrumenten worden ingezet door de gemeente Rotterdam. Hiermee wordt de machtspositie van zowel het Openbaar Ministerie als de politie erkend.

Fine tuning

Uit de wenselijkheid van netwerkconstituering in de Taakgroep blijkt dat het aantal ketenpartners van (negatieve) invloed was op het proces en het uiteindelijke resultaat. Hoewel het gedrag van de gemeente Rotterdam het proces ook negatief heeft beïnvloed, is het niet wenselijk dat de gemeente zich terugtrekt uit het proces. Immers de gemeente heeft de regierol. Wel kan de gemeente Rotterdam aansturen op gedragsverandering van de ketenpartners die onwillig zijn of het proces laten stagneren. Fine tuning is een geschikte strategie om de noodzakelijke gedragsverandering te realiseren waarbij de sturingsactiviteit met een zekere precisie afgestemd wordt op de te sturen actor. Door de ketenpartners niet langer gelijk te schakelen, maar hun individuele kenmerken in kaart te brengen, kan de gewenste gedragsverandering per ketenpartner benoemd worden. Op deze gedragsverandering kan vervolgens heel gericht gestuurd worden. De relaties van de ketenpartners met de regisseur veranderen als gevolg van deze specifieke sturing. Hierdoor vermindert ook de kans dat de ketenpartners de regisseur als gemeenschappelijke vijand (gaan) zien.

Ook kan gebruik worden gemaakt van sturingsinstrumenten als convenanten, communicatie, kengetallen en subsidies om ketenpartners aan te sturen en te binden. Bij sturing in complexe netwerken is verlokken en verleiden het motto. Doorzettingsmacht dient alleen als laatste redmiddel te worden aangewend en dan liefst alleen ten opzichte van individuele actoren.

7.3.10. Aanbeveling 10: maak resultaatgerichte afspraken

Door resultaatgerichte afspraken te maken met de ketenpartners wordt duidelijkheid gecreëerd over de diensten en producten die elke ketenpartner levert. Hierdoor wordt het mogelijk om ketenpartners aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en de kwaliteit van hun producten. Ook wordt voldaan aan de voorwaarde die het Ministerie van Justitie heeft gesteld ten aanzien van de regierol van gemeenten in de aanpak van huiselijk geweld.

7.3.11. Aanbeveling 11: plan evaluatiemomenten

Gedurende het mislukte proces van de totstandkoming van de ketenaanpak huiselijk geweld is slechts één keer in 2003 een evaluatie gehouden. Hierdoor is er weinig inzicht in de wijze waarop het proces zich heeft voltrokken en heeft er geen bijsturing plaatsgevonden. Het is van groot belang dat met enige regelmaat geïnventariseerd wordt wat de stand van zaken is in het proces, welke problemen zich voordoen en welke ketenpartners daarbij betrokken zijn. Deze evaluatiemomenten kunnen worden ingepland in het tijdspad dat eventueel gedurende het proces bijgesteld kan worden. In ieder geval is het aan te raden om een (streef) einddatum voor een project te plannen en daaraan een evaluatiemoment te koppelen.

7.4. Verder onderzoek

Het onderzoek in deze scriptie is een momentopname geweest van een specifiek probleem dat zich voordeed op een specifiek beleidsterrein in een grote Nederlandse gemeente. Het is niet representatief voor andere gemeenten die ook de regierol voeren in de aanpak van huiselijk geweld. Om te bekijken of de situatie, zoals die geschetst is in deze scriptie, zich ook voordoet bij andere gemeenten en of de omvang van de gemeente hierbij een rol speelt, zou verder onderzoek gedaan kunnen worden.

Bronvermelding

Literatuurverwijzingen

Aa, A. van der en T. Konijn (2001). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Utrecht: Lemma.

Beke, B.M.W.A. & M. Bottenberg (2003). *De vele gezichten van huiselijk geweld. Aard, omvang en achtergronden*, Amsterdam: SWP.

Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden: Stenfert Kroese.

Cachet, A. (1990). *Politie en sociale control*, Arnhem: Gouda Quint bv.

Van Dijk, T. c.s. (1997). *Huiselijk geweld, aard, omvang en hulpverlening*, Den Haag: Intomart.

Ferwerda, H. (2004). *Huiselijk geweld: de voordeur op een kier; omvang, aard en achtergronden in 2004 op basis van landelijke politiecijfers*, Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke, s.l.

GGD Nederland (2005). *Aanpak en preventie van huiselijk geweld. Een handreiking voor GGD'en*, Utrecht: GGD Nederland.

GGD Rotterdam en omstreken (2003). *Voortgang aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006*, Rotterdam: GGD Rotterdam.

GGD Rotterdam en omstreken (2004). *Uitvoeringplan Aanpak Geweld achter de Voordeur 2003-2006*, Rotterdam: GGD Rotterdam.

GGD Rotterdam en omstreken (2004). *Nota Zorgnetwerken & geweld achter de voordeur*, Rotterdam: GGD Rotterdam.

Heuvel, J.H.J. van den (2002). *Hoe schrijf ik een werkstuk of scriptie?*, Utrecht: Lemma.

Heuvel, J.H.J. van den (1998). *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht: Lemma.

Kruijer, G.J. (1986). *Observeren en redeneren, een inleiding tot kennisvorming*, Meppel: Boom.

Meuleman, L. (2003). *The Pegasus Principle: reinventing a credible public sector*, Utrecht: Lemma B.V.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke Betrekkingen (2003). *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Justitie, projectbureau landelijk project 'voorkomen en bestrijden huiselijk geweld' (2002). *Privé geweld – publieke zaak*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Maatschappelijke Opvang (2003). *De opvang verstoort*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Mulder, S. (2004). *Maatschappij: huiselijk geweld*, Marie Claire: maart 2004 p. 42-46.

Partners+Pröpper (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.

Scala (2003). *Eindrapport Stedelijk Project Geweld achter de Voordeur 2000-2002*, Rotterdam: Scala.

Smit, A. (2004). *Mohamed is toe aan zijn derde vrouw*, Rijn en Gouwe: 3 april 2004.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004). *Handreiking aanpak huiselijk geweld*, Den Haag: VNG uitgeverij.

Overige verwijzingen

www.om.nl : beleidsregels, aanwijzing huiselijk geweld.

www.ketens-netwerken.nl : begrippenlijst, do's en dont's

Bijlage

Beleidsregels - Overige strafbare feiten (actueel)

Aanwijzing huiselijk geweld

Categorie	Opsporing, vervolging, strafvordering
Rechtskarakter	Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130, lid 4 Wet RO (nieuw)
Afzender	College van procureurs-generaal
Adressaat	Hoofden van de parketten
Registratienummer	2003A003
Datum vaststelling	11-03-2003
Datum inwerkingtreding	01-04-2003
Geldigheidsduur	01-04-2007
Publicatie in Stcrt	2003, 61
Vervallen	-
Relevante beleidsregels	<ul style="list-style-type: none">• Aanwijzing bejegening slachtoffers van zedendelicten• Aanwijzing opsporing seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties• Aanwijzing slachtofferzorg
Wetsbepalingen	Zie bijlage 1
Jurisprudentie	-
Aantal bijlagen	2

Inhoud

Achtergrond:

1. Begripsomschrijving

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

Als verdachten van huiselijk geweld kunnen worden aangemerkt: (ex-)partners, gezins- en familieleden en huisvrienden. Verdachten en slachtoffers kunnen mannen en vrouwen zijn, en kunnen kind of volwassene (waaronder ouderen) zijn.

De term 'daderhulpverlening' omvat in deze aanwijzing behandeling van, en trainingen en cursussen voor daders.

2. Probleemstelling

Huiselijk geweld betreft (ernstige) strafbare feiten. Uit diverse landelijke onderzoeken blijkt dat huiselijk geweld op grote schaal voorkomt. Slechts in een gering aantal gevallen wordt aangifte gedaan¹. Een deel van de slachtoffers durft geen aangifte te doen, of verkeert in de veronderstelling dat politie en justitie daar geen gevolg aan zullen geven.

Een kenmerk van huiselijk geweld is de omstandigheid dat dader en slachtoffer (waaronder het minderjarige slachtoffer) vaak desondanks - en soms noodgedwongen - deel blijven uitmaken van

elkaars leefomgeving. Hiermee hangt samen dat huiselijk geweld vaak een stelselmatig karakter heeft en er een hoog recidiverisico is.

Kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld ondervinden daarvan veelal schadelijke gevolgen.

Deze aspecten vragen om een specifieke strafrechtelijke aanpak. In de kabinetsnota 'Privé geweld, publieke zaak' van april 2002 wordt een integrale aanpak onder regie van de gemeente bepleit om huiselijk geweld beter te kunnen bestrijden. Deze aanwijzing vloeit mede voort uit de beleidslijn die met de kabinetsnota is ingezet.

3. Doel van de aanwijzing

Het doel van deze aanwijzing is het bewerkstelligen van een effectiever optreden van politie en Openbaar Ministerie (OM) in reactie op huiselijk geweld teneinde bij te dragen aan:

- het acuut stoppen van huiselijk geweld,
- het voorkomen van recidive door middel van gerichte interventies,
- het herstellen van de geschonden norm,
- het vergroten van de aangiftebereidheid van slachtoffers.

Het optreden van politie en OM dient mede ter behartiging van de belangen van het slachtoffer en de eventuele kinderen die getuige zijn van het geweld.

Voor een effectief optreden van politie en OM is - gelet op het recidiverisico - ten eerste een voortvarende aanpak van groot belang. Ten tweede is het noodzakelijk dat daderhulpverlening in beginsel in een zo vroeg mogelijk stadium geïntegreerd wordt in de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld. De reclassering is de noodzakelijke verbindingsschakel tussen OM en daderhulpverlening. De strafrechtelijke reactie fungeert als 'stok achter de deur' voor de dader om deze hulpverlening aan te vangen en te voltooien. Daderhulpverlening moet onder meer gericht zijn op herstel van de ontstane normvervaling bij de dader en het aanleren van methodieken ter voorkoming van recidive. Voorts is van belang dat het slachtoffer adequaat wordt geïnformeerd over het verloop van de procedure conform de Aanwijzing slachtofferzorg.

Hoewel in het kader van een OM-aanwijzing geen regels voor reclassering en daderhulpverleningsinstellingen kunnen worden gesteld, zijn in deze aanwijzing in afstemming met de reclassering wel enkele hoofdlijnen voor de te volgen werkmethode opgenomen, gebaseerd op bestaande landelijke taken en bevoegdheden van de reclassering. De realisering van de beschreven inzet van de reclassering is overigens slechts mogelijk voor zover passend binnen haar productieafspraken met het ministerie van Justitie, en in afstemming met de lokale ketenpartners (zie ook onder 'randvoorwaarden').

4. Beschermwaardigheid minderjarige slachtoffers

In de praktijk is geregeld gebleken dat de specifieke positie van minderjarige slachtoffers van huiselijk geweld onvoldoende onderkend wordt. Gezien de grotere beschermwaardigheid van minderjarigen dienen politie en OM bij de opsporing en vervolging van huiselijk geweld jegens minderjarigen rekening te houden met de volgende verschillen ten opzichte van meerderjarige slachtoffers:

1. de verschillen in juridische uitgangssituatie (de positie bij het zelf doen van aangifte versus aangifte doen namens het slachtoffer),
2. de dubbele afhankelijkheidsrelatie van minderjarigen (wettelijk en sociaal) tegenover de vaak enkelvoudige afhankelijkheidsrelatie van meerderjarige slachtoffers (alleen sociaal),
3. de diagnostische (on)mogelijkheden bij medisch onderzoek naar letsel.

Samenvatting:

Deze aanwijzing stelt regels omtrent de opsporing en vervolging van huiselijk geweld. Daarbij worden randvoorwaarden geformuleerd voor o.a. de invulling van lokale samenwerking tussen politie, OM en reclassering.

Randvoorwaarden:

1. Lokale werkafspraken

Voor de verwezenlijking van een voortvarende, geïntegreerde strafrechtelijke aanpak is nauwe samenwerking met politie, reclassering en daderhulpverleningsinstellingen vereist. Daartoe dienen binnen een jaar na inwerkingtreding van deze aanwijzing in elk arrondissement schriftelijke werkafspraken te zijn gemaakt tussen instantie-(s) voor daderhulpverlening, reclassering, politie en OM (zie verder onder 'Arrondissementale contactfunctionaris')².

2. Arrondissementale contactfunctionaris

Bij elk arrondissementsparket wordt door de parketleiding een contactfunctionaris aangewezen voor het (opstarten van het) beleid inzake de aanpak van huiselijk geweld-zaken. Dit dient een officier van justitie te zijn, eventueel met ondersteuning. De gemandateerde functionaris heeft de volgende taken, waarvoor de parketleiding eindverantwoordelijkheid draagt:

- Het in samenwerking met de reclassering inventariseren van de mogelijkheden van daderhulpverlening in (of buiten) het arrondissement. Daar waar een tekort aan mogelijkheden tot daderhulpverlening wordt geconstateerd, wordt met de reclassering en instellingen op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg gezocht naar de totstandkoming van een toereikend aanbod.
- Het binnen een jaar na inwerkingtreding van deze aanwijzing maken en schriftelijk vastleggen van werkafspraken (inclusief termijnen) met instantie(s) voor daderhulpverlening, reclassering en politie (nader te noemen de 'samenwerkingspartners') met betrekking tot de integratie van daderhulpverlening in de strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld in het arrondissement.
- In elke fase van de procedure dient het slachtoffer van tevoren geïnformeerd te worden over het tijdstip waarop en de voorwaarden waaronder de verdachte in vrijheid wordt gesteld. De contactfunctionaris maakt hierover ten behoeve van alle huiselijk geweld-zaken lokale afspraken met politie en rechters-commissarissen.
- Het instellen van c.q. deelnemen aan een stuurgroep bestaande uit afgevaardigden van de samenwerkingspartners voor het begeleiden van de uitvoering van de hiervoor genoemde lokale afspraken.
- Het toezien op een uniforme en parketbrede voortvarende afdoening van zaken van huiselijk geweld, conform deze aanwijzing.
- Het onderhouden van contacten met de gemeente over het onder haar regie gevoerde integrale beleid inzake de aanpak van huiselijk geweld, het signaleren van relevante ontwikkelingen en het inbrengen van eventuele knelpunten in het driehoeksoverleg.

3. Deskundigheidsbevordering

Bij het voortduren van huiselijk geweld zijn speciale mechanismen aan de orde. Daarnaast kunnen er specifieke aspecten gerelateerd zijn aan huiselijk geweld onder allochtonen. Korps- en parketleiding dienen erop toe te zien dat hierover een adequaat kennisniveau bestaat onder medewerkers die belast zijn met de afdoening van huiselijk geweld-zaken³.

4. Registratie

Het als zodanig registreren en 'oormerken' van huiselijk geweld-zaken is van belang voor het in voorkomende gevallen kunnen aantonen van de stelselmatigheid van het geweld. Tevens dient oormerken voor het verwijzen naar het van toepassing zijn van een overeengekomen aanpak van huiselijk geweld-zaken.

De politie zorgt voor een eenduidige registratie van huiselijk geweld-zaken, en levert deze zaken geormerkt aan bij het OM. Het OM registreert de zaken als huiselijk geweld-zaken via de evenementenindicator in COMPAS. Wanneer het OM in een huiselijk geweld-zaak een reclasseringsrapport aanvraagt, oormerkt het de aanvraag.

Opsporing:

1. Aanhouding

De politie houdt de verdachte terstond aan indien sprake is van een redelijk vermoeden van schuld bij een heterdaadsituatie. De politie bekijkt (de omgeving van) het huis als een 'plaats delict' en noteert de situatie. Er wordt - met toestemming van het slachtoffer - zoveel mogelijk geprobeerd lichamelijk letsel en vernielingen fotografisch vast te leggen. De gegevens worden in een als 'huiselijk geweld' geormerkt dossier gevoegd.

In geval van constatering buiten heterdaad wordt de verdachte, indien sprake is van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan en toestemming is gekregen van de officier van justitie, zo spoedig mogelijk aangehouden. Wanneer voor het (de) geconstateerde feit(en) geen voorlopige hechtenis is toegestaan, wordt de verdachte ontboden op het politiebureau.

2. Proces-verbaal van aangifte

Bij kennisneming van huiselijk geweld informeert de politie het slachtoffer over het strafproces, en beweegt de politie het slachtoffer zoveel mogelijk tot het doen van aangifte. Een slachtoffer van huiselijk geweld wordt door de politie zoveel mogelijk doorverwezen naar gespecialiseerde hulpverleningsinstellingen.

Bij het opmaken van een proces-verbaal wordt de checklist uit bijlage 2 gehanteerd. Bovendien laat de politie het slachtoffer in de aangifte met redenen omkleed aangeven of het de wens heeft dat een straat- of contactverbod wordt opgelegd aan de verdachte (het is afhankelijk van het oordeel van de rechter of een dergelijk verbod wordt opgelegd als bijzondere voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis of bij een voorwaardelijke straf).

Wanneer sprake is van zedenproblematiek zijn de Aanwijzing bejegening slachtoffers van zedendelicten en de Aanwijzing opsporing seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties onverkort van toepassing.

De politie ziet erop toe dat de adresgegevens van een slachtoffer desgewenst niet in het proces-verbaal worden vermeld (b.v. in de situatie dat het slachtoffer in een instelling voor opvang verblijft). De politie zorgt in die gevallen voor vermelding van een postadres voor het slachtoffer.

Alle aangiften van huiselijk geweld worden onverwijld ter beoordeling voorgelegd aan een hulpofficier van justitie.

3. Verhoor verdachte

Het verhoor van de verdachte wordt toegespitst op de data, tijdstippen en locaties waar de precies benoemde strafbare feiten zouden hebben plaatsgevonden, mede ter verkrijging van inzicht in de stelselmatigheid van het huiselijk geweld. Hierbij komen alle elementen uit de aangifte en/of de verklaring van het slachtoffer en/of getuigen aan bod. In het proces-verbaal van verhoor wordt de eventuele bereidheid van de verdachte vermeld om deel te nemen aan daderhulpverlening.

4. Inverzekeringstelling

Inverzekeringstelling van de verdachte wordt door de politie onverwijld gemeld aan de reclassering. Om de reclassering te attenderen op de wenselijkheid van het verlenen van vroeghulp aan de verdachte, dient de politie de melding te oormerken als huiselijk geweld-zaak. Tijdens de inverzekeringstelling voert de hulpofficier overleg met de piketofficier van justitie over de vraag of de verdachte moet worden voorgeleid aan de RC, of moet worden heengezonden met een dagvaarding.

5. Vroeghulp door reclassering

Na ontvangst van een melding inverzekeringstelling verricht de reclassering -voor zover mogelijk- vroeghulp op het politiebureau of in het huis van bewaring. Tijdens een vroeghulpbezoek wordt (globaal) de mogelijkheid tot daderhulpverlening onderzocht, alsmede de vraag of de verdachte in aanmerking komt voor het starten van begeleiding vanuit de reclassering.

Indien de verdachte bereid is verdere medewerking te verlenen, worden de bevindingen uit het vroeghulpbezoek en een daarop gebaseerd voorlopig plan van aanpak - wanneer de verdachte schriftelijk heeft verklaard daar geen bezwaar tegen te hebben - gerapporteerd aan het OM en/of de RC in een vroeghulpinterventierapport.

Vervolging:

1. Vervolging na aangifte of klacht

Uitgangspunt is dat in zaken van huiselijk geweld waarvan de politie kennis krijgt, aangifte wordt gedaan door het slachtoffer. Indien een slachtoffer in een later stadium aangeeft de aangifte te willen intrekken, moet worden uitgelegd dat dit juridisch niet mogelijk is, maar dat het slachtoffer wel een brief aan de officier van justitie kan schrijven met de eigen mening over de wenselijkheid van strafvervolging. Ook wanneer het slachtoffer in een dergelijke brief de aangifte nuanceert of aangeeft niet te willen dat de verdachte wordt gestraft, blijft vervolging in beginsel geïndiceerd.

Bij klachtdelicten kan de klacht op grond van artikel 67 Wetboek van Strafrecht binnen 8 dagen worden ingetrokken, wat leidt tot het vervallen van de bevoegdheid tot opsporing en vervolging.

Wanneer naar aanleiding van een aangifte of een klacht sprake is van een bewijsbaar strafbaar feit vindt in beginsel vervolging plaats en wordt het 'septot beperkte kring' niet toegepast. De mogelijkheid van een voorwaardelijk septot bestaat in bewijsbare zaken van relatief geringe ernst, waarbij op grond van het reclasseringsrapport de bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd van (verdere) deelname aan hulpverlening en/of begeleiding door de reclassering. In dergelijke huiselijk geweld-zaken is de keuze voor een 'kaal' septot of een transactie minder gewenst gezien het uitgangspunt van integratie van daderhulpverlening in de strafrechtelijke aanpak.

2. Voorwaarden voor ambtshalve vervolging

Wanneer het slachtoffer uitdrukkelijk aangeeft geen aangifte te willen doen, wordt zoveel mogelijk bewijs verzameld ten behoeve van een eventuele ambtshalve vervolging. Vervolgens moet in beginsel ambtshalve vervolgd worden als sprake is van een bewijsbaar strafbaar feit dat aan één of meer van de volgende criteria voldoet:

- de geestelijke en/of lichamelijke integriteit van het slachtoffer is/wordt ernstig bedreigd, gelet op de aard van het letsel (in ieder geval bij zwaar lichamelijk letsel) en/of de frequentie (stelselmatigheid) van het geweld, en/of
- het slachtoffer bevindt zich evident in een afhankelijkheidspositie waardoor hij/zij zich niet kan - of meent te kunnen - onttrekken aan de invloedssfeer van de verdachte.

Minderjarige slachtoffers verkeren altijd in een evidente afhankelijkheidspositie.

Voorts kan sprake zijn van afhankelijkheid op het gebied van inkomen, taal, verblijfsstatus, zorg en/of huisvesting, psychische afhankelijkheid, of afhankelijkheid om redenen van godsdienstige of culturele aard.

3. Taak politie ex artikel 2 Politiewet

Uitsluitend in die gevallen waarin het slachtoffer uitdrukkelijk geen aangifte wil doen en er onvoldoende grond bestaat de verdachte ambtshalve te vervolgen, kan de politie in het kader van haar taak ex artikel 2 Politiewet een gesprek aangaan met de verdachte en het slachtoffer om beiden te attenderen op hulpverleningsmogelijkheden. Het is gewenst dat de weergave van een dergelijk gesprek geregistreerd wordt ten behoeve van de dossiervorming in huiselijk geweld-zaken.

4. Inverzekeringstelling, heenzending met dagvaarding, voorgeleiding RC

Indien een verdachte in verzekering is gesteld neemt de hulpofficier van justitie contact op met de (piket)officier van justitie teneinde de (verdere) aanpak van de zaak te bespreken. De (piket)officier van justitie verifieert of sprake is van huiselijk geweld. Wanneer de (piket)officier van mening is dat heenzending kan plaatsvinden, ziet deze erop toe dat een reclasseringsrapport wordt aangevraagd met het verzoek te beoordelen of de verdachte in aanmerking komt voor deelname aan een daderhulpverleningsvorm (training, cursus of behandeling) - en zo ja daartoe een intake te arrangeren -, of dat de verdachte in aanmerking komt voor een ander gericht (reclasserings)begeleidingstraject.

De aanvraag wordt door het OM geormerkt als betrekking hebbend op een huiselijk geweld-zaak. Tevens ziet de (piket)officier van justitie toe op uitreiking van een dagvaarding aan de verdachte voor een (politierechter)zitting.

Wanneer de (piket)officier van justitie van oordeel is dat de verdachte moet worden voorgeleid aan de RC, ziet de (piket)officier erop toe dat een geormerkt reclasseringsrapport wordt aangevraagd (zie hiervoor voor de elementen van deze aanvraag). Vervolgens ziet de (piket)officier erop toe dat zowel de raadsman van de verdachte als de RC ten tijde van de voorgeleiding beschikken over een kopie van de aanvraag reclasseringsrapport.

5. Dagvaarden in 6-uurszaken of na heenzending

In geval van 6-uurszaken of heenzendingen na inverzekeringstelling benadert de politie een parketsecretaris die gemandateerd is tot het beslissen over dagvaarding. Deze parketsecretaris vergewist zich ervan of de zaak is beoordeeld door een hulpofficier van justitie en - in geval van inverzekeringstelling - besproken is met de (piket)officier van justitie. De parketsecretaris beoordeelt de zaak op bewijsbaarheid en het dossier op volledigheid.

In iedere zaak die voor dagvaarding in aanmerking komt, vraagt de parketsecretaris een geormerkt reclasseringsrapport aan met het verzoek te beoordelen of de verdachte in aanmerking komt voor deelname aan een daderhulpverleningsvorm -en zo ja daartoe een intake te arrangeren-, of dat de verdachte in aanmerking komt voor een ander gericht (reclasserings)begeleidingstraject. De gemandateerde parketsecretaris laat een dagvaarding uitreiken aan de verdachte voor een (politierechter)zitting binnen een termijn van drie maanden.

6. Schorsing voorlopige hechtenis

Indien (nog) geen reclasseringsrapport beschikbaar is met een Beschrijving van het eventuele hulpverleningsaanbod aan de verdachte, verzet het OM zich tegen schorsing van de voorlopige hechtenis. Als schorsing van de voorlopige hechtenis geïndiceerd is, bevordert het OM zoveel mogelijk de het opleggen van bijzondere voorwaarden, zoals deelname aan daderhulpverlening of reclasseringsbegeleiding en/of een straat- of contactverbod. Het OM ziet erop toe dat het slachtoffer tijdig van de beslissing van de RC op de hoogte wordt gesteld.

Na schorsing van de voorlopige hechtenis ziet de officier erop toe dat de zaak binnen zes maanden op zitting wordt aangebracht.

Bij wetenschap van overtreding door de verdachte van de bijzondere voorwaarden die gesteld zijn in de beschikking tot schorsing van de voorlopige hechtenis, berichten politie of reclassering onverwijld de piketofficier van justitie. In die gevallen beveelt het OM de aanhouding van de verdachte (op grond van artikel 84 Wetboek van Strafvordering). Vervolgens vordert het OM de opheffing van de schorsing bij de rechtbank.

7. Voorlichtingsrapport reclassering

Op aanvraag van het OM wordt door de reclassering in het kader van de afhandeling van de strafzaak een voorlichtingsrapport opgesteld (wanneer de verdachte schriftelijk heeft verklaard daar geen bezwaar tegen te hebben). Daarin wordt verslag gedaan van de stand van zaken en wordt inzicht gegeven in het (nog) te doorlopen hulpverlenings- of begeleidingstraject. Er wordt voorts een gericht strafadvies afgegeven, waarbij wordt ingegaan op de mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden.

Slachtofferbejegening:

Het slachtoffer wordt conform de Aanwijzing slachtofferzorg op de hoogte gesteld van het verloop van de procedure.

Ernstige gevallen van huiselijk geweld vallen onder de in de Aanwijzing slachtofferzorg genoemde categorie delicten waarin het slachtoffer schriftelijk door het OM wordt gevraagd of het behoefte heeft aan een gesprek met de behandelend officier van justitie voorafgaand aan de behandeling ter zitting.

Strafvordering:

In die zaken waarin door de gemandateerde parketsecretaris reeds een dagvaarding is uitgereikt gaat de officier na of de (geringe) ernst van het feit en/of de inhoud van het reclasseringsrapport aanleiding geven de zaak in te trekken en voorwaardelijk te seponeren met een proeftijd. Als bijzondere voorwaarde kan daarbij worden gesteld dat verdachte deelneemt aan een hulpverleningsvorm of reclasseringsbegeleiding en/of zich houdt aan een straat- of contactverbod.

Indien de verdachte reeds is begonnen aan een training, cursus of behandeling, of bereid is daaraan mee te werken, kan een (deels) voorwaardelijke straf worden geëist met een proeftijd en de bijzondere voorwaarde van (verdere) deelname aan de hulpverleningsvorm en/of begeleiding door de reclassering. Tevens kan gevorderd worden dat de verdachte zich moet houden aan een straat- of contactverbod.

Wanneer gebleken is dat de verdachte niet in aanmerking komt voor daderhulpverlening richt het OM zich alleen op de normhandhaving en is het vorderen van een zwaardere vrijheidsstraf geïndiceerd.

In huiselijk geweld-zaken tussen samenlevende partners is het eisen van een geldboete ongewenst, omdat daarmee tevens het slachtoffer wordt getroffen. In andere gevallen is het eisen van een geldboete wel een optie.

Executie:

1. Toezicht door reclassering

Indien bij een uitspraak een deels voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden is opgelegd, oefent de reclassering toezicht uit op de naleving daarvan. Daarnaast kan de reclassering aanwijzingen geven ten behoeve van het gedrag die de reïntegratie en de beperking van de recidive ten goede komen. Bij overtreding van de voorwaarden en/of na afloop van de gestelde termijn van toezicht, wordt door de reclassering schriftelijk gerapporteerd aan het OM.

2. Reactie op niet-naleven bijzondere voorwaarde(n)

Indien blijkt dat door de verdachte niet is voldaan aan de bijzondere voorwaarde(n), wordt de zaak onverwijld op zitting aangebracht voor inhoudelijke behandeling (bij voorwaardelijk sepot) of voor tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk gedeelte van de straf (bij een voorwaardelijke straf).

Informatieverstrekking:

Het OM koppelt de beslissing om al dan niet te vervolgen terug aan de politie, die dit in het eigen dossier verwerkt.

Overgangsrecht:

De in deze aanwijzing vervatte beleidsregels hebben onmiddellijke gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.

Noten

¹ In 1997 in naar schatting 6% van de gevallen, zie T. van Dijk c.s., *Huiselijk geweld, aard, omvang en hulpverlening*, Intomart, Den Haag

² Achtergrondinformatie over de lokale aanpak van huiselijk geweld is te vinden in de eerdergenoemde kabinetsnota *Privé geweld - publieke zaak* van april 2002 (p. 15) en de daarbij behorende bijlage *Model handelingsprotocol & randvoorwaarden zorgprogramma's* (m.n. p. 11 e.v.).

³ Hierbij wordt verwezen naar bijvoorbeeld kortdurende opleidingen zoals die reeds bestaan in verschillende politieregio's, en naar de cursus zoals die (binnenkort) wordt aangeboden door de SSR.

Bijlage 1 Overzicht toepasbare strafbepalingen bij huiselijk geweld

Dit overzicht is niet limitatief.

Delicten uit het Wetboek van Strafrecht waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is:

- art. 300 lid 2: mishandeling, zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebbend
- art. 302 (jo 45): (poging tot) zware mishandeling
- art. 303: zware mishandeling met voorbedachte rade
- art. 304: betrekking hebbend op art. 300 t/m 303 indien begaan jegens vader, moeder, echtgeno(o)t(e) of kind, of door toediening van voor de gezondheid schadelijke stoffen
- art. 242 (jo 45): (poging tot) verkrachting
- art. 243: gemeenschap met een bewusteloze of onmachtige
- art. 246: feitelijke aanranding der eerbaarheid
- art. 257: iemand tot wiens onderhoud verdachte verplicht is in hulpeloze toestand brengen of laten, zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebbend
- art. 282: wederrechtelijke vrijheidsberoving, al dan niet zwaar lichamelijk letsel ten gevolge hebbend
- art. 285: bedreiging
- art. 285b: belaging (klachtdelict)

Delicten uit het Wetboek van Strafrecht waarbij geen voorlopige hechtenis mogelijk is:

- art. 300: mishandeling (inclusief verzwarende omstandigheden ex art. 304)
- art. 138: huisvredebreuk
- art. 350: beschadiging goederen; hierbij zijn op grond van art. 353 de vervolgingsuitsluitingsgrond (bij echtgenoten die niet van tafel en bed of goederen zijn gescheiden) en het klachtvereiste (bij van tafel en bed of goederen gescheiden echtgenoten) ex art. 316 van toepassing.
- art. 255: iemand tot wiens onderhoud verdachte is verplicht in hulpeloze toestand brengen of laten
- art. 284: dwang

Bijlage 2 Checklist proces-verbaal van aangifte huiselijk geweld

In het proces-verbaal van aangifte worden (Beschrijvingen) vermeld (van):

- De wijze waarop de relatie is ontstaan en het moment waarop en de aanleiding waardoor geweld in de relatie ontstond.
- Eventueel alcohol en/of drugsgebruik door de verdachte.
- Eventueel thuiswonende kinderen.
- De financiële situatie.
- Het eerste huiselijk geweldsincident, een geweldsincident dat typerend is voor de wijze van mishandelen, het meest ernstige geweldsincident en het laatste geweldsincident. Deze feiten moeten met data, tijd en plaats worden aangeduid om inzicht te kunnen geven in de aard en het patroon van het huiselijk geweld. Andere gepleegde delicten worden daar naar tijd tussen geplaatst. Alle voorkomende elementen van de delicten moeten worden omschreven.
- Eventuele getuigenverklaringen over het geweldsincident en/of het daardoor ontstane letsel.
- De mate van angst bij het slachtoffer voor herhaling van het huiselijk geweld.
- De ideeën van het slachtoffer over diens toekomstige contact met de verdachte.
- De eventuele expliciete overweging van het slachtoffer dat hij/zij aangifte doet omdat hij/zij wil dat de dader wordt gestraft.
- De eventuele wens van het slachtoffer tot het opleggen van een straat- of contactverbod aan de verdachte. Daarbij wordt met redenen omkleed wat de indicatoren voor herhaling van het plegen van huiselijk geweld jegens het slachtoffer zijn (b.v. het aantal meldingen, levensgevaar, belaging of onberekenbaar gedrag).

Indien beschikbaar worden bij het proces-verbaal van aangifte gevoegd:

- foto's van lichamelijk letsel en eventuele beschadigingen in en om het huis,
- een letselbeschrijving en/of medische verklaring over het letsel,
- processen-verbaal ter zake van eerdere waarnemingen van huiselijk geweld in dezelfde huiselijke kring (ter onderbouwing van een vermeend stelselmatig karakter van het geweld)