

De politiële naleving van het protocol Huiselijk Geweld.

Karin Tegeler

Universiteit Twente

Faculteit Bedrijf Bestuur en Technologie (BBT)

Master-opleiding: Public Administration (PA)

Track: Public Safety Governance (PSG)

Afstudeerbegeleider: dr. A.J.J. Meershoek

dr. M.S de Vries

28-05-2009

Inhoudsopgave.

Inhoudsopgave.	2
Summary.....	4
Samenvatting.	8
Voorwoord.....	12
Lijst met afkortingen.	13
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	14
1.1. Inleiding.	14
1.2. De probleemstelling.	16
Hoofdstuk 2. Opzet Onderzoek.	18
2.1. De Onderzoeksvragen	18
2.2. Het onderzochte politiekorps.	19
2.3. Onderzoeksmethoden.	20
Hoofdstuk 3. De richtlijnen die bij huiselijk geweld voor agenten gelden	23
3.1. Wat valt onder huiselijk geweld?.....	23
3.2. Aanwijzing huiselijk geweld.....	24
3.3. Aanpak huiselijk geweld zoals vastgelegd is door het politiekorps Brabant Noord.....	25
3.3.1.De vier procedures.....	27
3.4. Conclusie.	31
Hoofdstuk 4. Theoretisch Kader.....	33
4.1. Inleiding.	33
4.2. Lipsky.	34
4.3. De agent als street level bureaucraat.	35
4.4. Terpstra.....	36
4.5. Mijn verwachtingen over mogelijke verklaringen.	38
4.6 Conclusie.	42
Hoofdstuk 5. De praktijk.	43
5.1. Inleiding.	43
5.2. Slachtoffers/daders van huiselijk geweld.	43
5.3. Cijfers huiselijk geweld district Brabant Noord.....	44
5.4. Het politieoptreden bij huiselijk geweld.....	47
5.5. Agenten en hun motieven.	49
5.6. Conclusie.	58

Hoofdstuk 6. Motieven en de theorie.....	60
6.1. Inleiding.....	60
Ad. 1: Praktische overwegingen/ De beschikbare tijd en het beschikbare personeel.....	61
Ad. 2: Eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk geweld zullen ertoe kunnen leiden dat er van het protocol wordt afgeweken.....	61
Andere factor: Het niet op tijd binnenkrijgen van relevante informatie.	62
6.2. Conclusie.	63
Hoofdstuk 7. Conclusie.	64
8. Aanbevelingen protocol.....	67
Gebruikte literatuur:.....	69
Bijlagen	74
Bijlage 1.....	74
Bijlage 2. organigram politiekorps Brabant Noord.....	75
Bijlage 3. Procedure 1	76
Bijlage 4. Procedure 2	77
Bijlage 5.....	78
Bijlage 6. Procedure 3	79
Bijlage 7. Procedure 4	80
Bijlage 8. Geïnterviewde agenten.....	81
Bijlage 9: Redenen om af te wijken uiteengezet per geïnterviewde agent.....	82

Summary

During the last few years, domestic violence acquired a lot of attention, not only in the media, but also from politicians, resulting in various guidelines and protocols for police officers on how to act when they are confronted with this kind of violence.

The developed protocols and guidelines should ensure that cases of domestic violence are better dealt with. However, those rules themselves cannot ensure that police officers involved will actually consider domestic violence as a serious problem and will act in accordance with the rules laid down in the guidelines and protocols.

Moreover, it is not possible to create rules that cover every situation and therefore can always be applied.

The questions whether police officers always act in accordance with the guidelines and protocols or if they deviate from the rules and which factors may explain such deviation are therefore interesting to investigate.

Therefore, my research question is:

“How do police officers react on reports of domestic violence and is this reaction in accordance with the way they should react as laid down the Protocol? If the reaction differs what explanations can be given for these deviations?”

This research question is, given the theories of Lipsky (1980) and Terpstra (2008) not surprising. Lipsky's theory described police officers as employees working in a public organization and with direct contact with citizens. Next to this there is also a mutual dependency between the employees and the citizens. These type of employees take decisions, that influence the lives of the citizens, for instance by imposing a fine. The decisions that the employees make are based on an assessment of the individual circumstances and policy. Lipsky also argued that no policy could ever be applied to all situations, because the system cannot take every possible situation into account.

The theory of Lipsky is supported by the theory of Terpstra. Therefore the latter can also be used for my research. Terpstra examined whether and to what extent policy priorities can affect the actual work carried out. He distinguished several factors such as the time and capacity that are available, and the extent to which priorities that are set match with the practice that already exists. These theories will help me in obtaining the answers to my research question.

The central question has been divided into four (sub)questions. These questions have been answered by using various sources from the police corps in Brabant North. For instance; I examined the Protocol in order to get a clear view of the ordained approach of domestic violence. In addition, I examined the Business Process System (BPS) of the Police corps (in which the observations of the police officers and reports are noted). Due to this I've been able to get a good perceptive of the approach of domestic violence both in theory as well as in practice. Next to examining the BPS system I also interviewed several police officers to support the data I gathered. These conversations helped me to understand the actions and motives of police officers when they act on a call of domestic violence. They also helped me to outline the factors that influenced them to act in accordance with the Protocol or to deviate from it, when they are confronted with domestic violence

Please find below the results for each of the four sub questions

1) Which Protocols and guidelines regarding the response to domestic violence are applicable within the police corps of Brabant North?

There is a clear Protocol which allows police officers to adept their actions to different cases of domestic violence. This Protocol, called the Domestic Violence Protocol, is broken down into four separate procedures that a police officer should follow: Procedure 1, when no report is made and no one is arrested. Procedure 2 when a report is made but no one is arrested. Procedure 3 in which a report and a person gets arrested. And finally there's Procedure 4, when no report was made but a person gets detained.

2) How do police officers act when they are confronted with a form of domestic violence?

By studying data from the police over a period of 2.5 months and by interviewing a number of police officers I examined how police officers act when they are confronted with domestic violence. According to the data, police officers mostly followed the steps of the Protocol. From the data it appeared that only in a few cases the actions deviated from the Protocol. (e.g. not arresting some one while it should have been done based on the Protocol).

3) To what extent do police officers act conform the Protocol when they are confronted with domestic violence?

The results from the previous question showed that police officers, mostly act in accordance with the Protocol. However the results also showed a few cases in which there was a deviation from the Protocol. This result was, due to Lipsky, no surprise: Policy can, after all, never enclose every situation imaginary because reality is too complicated. The information provided to me by the police officers during the interviews and the data I examined affirmed Lipsky's theory and showed a discrepancy between policy and practice. The responses that varied from the Protocol consisted out of two types of mistakes: those that were made unconsciously as those mistakes the police officers made deliberately.

4) How can the deviations between policy and implementation be explained?

The deviations I identified could not be explained by a single factor. There appeared to be several factors that result in deviations from the Protocol. These factors consisted out of; police officers who are too busy with other cases, an understaffed bureau, the abuse of the Protocol by the parties involved, information that was not available or was available too late.

The last factor I identified as a reason for police officers to deviate from the Protocol was the human element. According to the police officers every situation should be individually assessed for the best course of action.

Other deviations from the protocol consisted out of mistakes that were made unconsciously but still resulted in a deviation from the Protocol. In this case it involved the following facts: relevant information was noted but was not used, information that was not imported into the system and providing advice to a suspect of domestic violence while action should have been taken.

The factors that I identified in my research and the factors from the theories show a large overlap. The only factor that did not appear in the theories was the factor concerning the part were relevant information that was not accessed on time. Both theories did not include problems with computer systems that don't change information.

The procedures in the Protocol are arranged in such a way the police officers know exactly what to do, however some improvements can be made.

The next recommendations can be made: the better regulation of care for children who are victims (or witness) of domestic violence. Creating feedback to the police officers about the case in which they were involved. In addition, there should be more coordination between the relevant authorities. The final recommendation is that the terms being used for (ex) boy/girl friend and family friends have a stricter definition. By implementing these recommendations the number of deviations from the Protocol will be further moderated.

Samenvatting.

Huiselijk geweld staat de laatste jaren volop in de aandacht. Door middel van diverse opgestelde richtlijnen en protocollen over de aanpak van huiselijk geweld wordt er gestreefd naar een serieuzere houding van de politie ten opzichte van de benadering van dit probleem. Daarnaast moeten deze protocollen en richtlijnen ervoor zorgen dat het probleem beter aangepakt wordt. Toch kunnen de richtlijnen en protocollen er niet zelf voor zorgen dat agenten huiselijk geweld ook daadwerkelijk als ernstig probleem beschouwen en de regels ook zullen naleven. Bovendien is het rationeel gezien niet mogelijk om voor iedere situatie aansluitende regels op te stellen. De vragen of er door agenten wel eens van de regels wordt afgeweken en welke factoren deze discrepantie kunnen verklaren waren dan ook interessant om te onderzoeken.

Centraal in mijn onderzoek stond daarom de vraag:

“Op welke wijze treden agenten op bij meldingen van huiselijk geweld en komt deze wijze overeen met de door het Protocol voorgeschreven wijze? Indien deze reactie afwijkt welke verklaringen zijn hier dan voor te geven?”

Deze centrale vraag is, in het kader van de theorieën van Lipsky (1980) en Terpstra (2008) niet vreemd. Lipsky beschreef het type werknemer dat werkzaam is in een publieke organisatie, direct contact heeft met burgers en waarbij er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid tussen de werknemers en de burgers. Deze werknemers nemen beslissingen die het leven van de burgers raken, bijvoorbeeld het geven van een boete. Deze beslissingen worden op basis van de afwegingen van de individuele omstandigheden en het beleid gemaakt. Lipsky stelde echter dat geen enkel beleid ooit op alle situaties toepasbaar is, omdat de werkelijkheid complexer is dan in regels kan worden vastgelegd.

Een aanvulling op Lipsky is de theorie van Terpstra, deze is derhalve een goede basis voor mijn onderzoek. Terpstra onderzocht of en in hoeverre vastgestelde beleidsprioriteiten kunnen doorwerken in de uitvoering van politiewerk. Hij onderscheidde hierbij een aantal factoren, zoals de beschikbare hoeveelheid tijd en capaciteit die de politie tot haar beschikking heeft staan en de mate waarin de gestelde prioriteiten van het beleid bij het bestaande werk aansluiten. Deze theorieën zullen mij bij het verdere onderzoek ondersteuning bieden bij het verkrijgen van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

De centrale vraagstelling is in mijn onderzoek opgedeeld in een viertal vragen. Deze vragen heb ik in het politiekorps Brabant Noord met behulp van verschillende informatiebronnen beantwoord. Zo heb ik het protocol dat van toepassing is bij de politie in Brabant Noord onderzocht, om een beeld te kunnen krijgen van de voorgeschreven aanpak van huiselijk geweld. Daarnaast heb ik in mijn onderzoek het Bedrijfs Processen Systeem (waarin de eigen observaties van agenten, rapporten en processen-verbaal verwerkt worden) ingezien. Hierdoor heb ik een beeld kunnen vormen van de aanpak van huiselijk geweld zoals die in de praktijk verloopt. Om deze gegevens te ondersteunen heb ik daarnaast interviews met agenten gehouden. Deze hebben mij geholpen om een inzicht te krijgen in de handelingen en beweegredenen van agenten wanneer zij bij huiselijk geweld optraden. Tevens werden hier de factoren geschetst die een rol speelden om het protocol niet op te volgen. De resultaten zijn hieronder per deelvraag uitgewerkt

1) Welke protocollen/richtlijnen voor het optreden bij huiselijk geweld zijn in Brabant Noord in gebruik?

Er bleek een duidelijk protocol te zijn dat agenten in verschillende situaties van huiselijk geweld toe konden passen. Het ging in dit geval om het protocol Huiselijk Geweld dat uitgesplitst was naar vier mogelijke procedures die een agent diende te volgen: Procedure 1 waarbij er geen aangifte en geen aanhouding plaatsvond. Procedure 2 hierbij werd er wel een aangifte gedaan maar vond er geen aanhouding plaats. Procedure 3 waar aangifte werd gedaan en er een aanhouding werd verricht. En tot slotte was er nog Procedure 4. Bij deze

procedure werd er geen aangifte gedaan maar werd er wel een aanhouding verricht.

2) Hoe gaan agenten te werk als ze met een vorm van huiselijke geweld worden geconfronteerd?

Door gegevens van de politie over een periode van 2,5 maand te onderzoeken en met een aantal agenten te spreken heb ik onderzocht op welke wijze er door de agenten bij een confrontatie met huiselijk geweld gehandeld wordt. Agenten gingen voor het grootste gedeelte volgens de stappen van protocol te werk, in slechts een klein gedeelte van alle huiselijk geweld zaken bleek door agenten van het protocol te zijn afgeweken. (het betrof hier dan voor het merendeel gevallen waarbij agenten geen aanhouding verrichtten terwijl dit wel had gemoeten)

3) In hoeverre gaan agenten bij huiselijk geweld conform het protocol te werk?

Uit de resultaten bij de tweede onderzoeksvraag bleek dat, hoewel in een groot deel van de gevallen volgens het protocol gewerkt wordt, er in een klein deel inderdaad van het protocol afgeweken wordt. Dit was naar aanleiding van de theorie Lipsky geen verrassing: het vastgesteld beleid kan immers nooit geheel nageleefd worden omdat de werkelijkheid te ingewikkeld is om goed vastgelegd te kunnen worden. Gesprekken met politiemedewerkers en nader onderzoek van deze gegevens bevestigde vervolgens de aanwezigheid van discrepantie tussen beleid en praktijk. Het ging hier om afwijkingen van het beleid die agenten onbewust maakten, maar er waren ook afwijkingen van het protocol te constateren waarvan de agenten zich terdege bewust waren.

4) Hoe kan een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering verklaard worden?

De vastgestelde discrepantie kon niet door een enkele factor verklaard worden. Er blijken meerdere factoren te zijn die er bij agenten toe leiden het protocol niet na te leven. Zo hebben agenten het soms te druk met andere zaken, was er te weinig personeel aanwezig, werd er misbruik gemaakt van het protocol door

betrokkenen, of was noodzakelijke informatie niet of te laat beschikbaar. Tenslotte speelde ook het menselijke element een rol om het protocol niet op te volgen, omdat de agenten van mening zijn dat elke situatie afzonderlijk beoordeeld dient te worden. Daarnaast bleek dat er ook factoren waren waarvan agenten zich niet bewust waren, maar die er wel toe leidden dat het protocol niet nageleefd werd. In dit geval ging het om het noteren van relevante informatie waar vervolgens niets meer mee werd gedaan, het vergeten van het invoeren van informatie en het geven van advies aan de verdachte van huiselijk geweld, terwijl er eigenlijk actie ondernomen had moeten worden bij een nieuwe melding. De factoren die ik geconstateerd heb komen voor het grootste gedeelte overeen met de factoren die reeds door Terpstra waargenomen zijn. Alleen de factor met betrekking tot het te laat inzien van relevante informatie komt niet geheel overeen met zijn bevindingen. Het probleem met de computersystemen die niet goed op elkaar aansluiten werd namelijk niet door Terpstra behandeld.

Op basis van de verklaringen van de agenten waarom ze wel eens van het beleid afwijken en op basis van de gegevens die ik heb onderzocht kan gesteld worden dat het protocol duidelijk en helder is. Er zijn echter nog wel enkele verbeteringen mogelijk. De volgende aanbevelingen kunnen gegeven worden: het beter regelen van de opvang voor kinderen die slachtoffer (c.q. getuige) zijn van huiselijk geweld. Het maken van een terugkoppeling naar de agenten over hoe de zaak waarbij ze betrokken waren verlopen is. Daarnaast zou er ook een betere afstemming moeten komen tussen de betrokken instanties. Tenslotte zou er een betere afbakening dienen te komen van de termen (ex)vriend(in) en huisvrienden. Zo kan het aantal keren dat er door agenten van het protocol wordt afgeweken verder naar beneden worden gebracht.

Voorwoord.

Voor u ligt een onderzoek dat in het kader van mijn Master Opleiding 'Public Administration' aan de Universiteit Twente heeft plaatsgevonden. Mijn onderzoek richtte zich op de wijze waarop agenten optreden bij huiselijk geweld, de vraag of deze reactie met het geldende beleid overeenkwam en het vinden van verklaringen voor eventuele afwijkingen.

Ik wil het politiebureau in Uden bedanken dat ik bij hen stage heb mogen lopen om mijn gegevens te verzamelen. Zonder de medewerking en ondersteuning, die ik van hen heb gekregen had dit onderzoek niet kunnen plaatsvinden. De belangstelling voor mijn onderzoek en de bereidheid van velen om hieraan een bijdrage te leveren is van onmisbare waarde geweest, hiervoor wil ik dan ook mijn dank uitspreken.

Daarnaast zou ik graag al diegenen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek hartelijk bedanken. Mijn dank gaat uit naar alle agenten en leidinggevendenden van het politiekorps Brabant Noord en medewerkers van het Regionaal Veiligheidshuis voor hun bijdrage aan het verkrijgen van de juiste onderzoeksgegevens en hun bereidheid om het een en ander toe te lichten. Dankzij hun hulp heb ik een goed beeld kunnen krijgen van de manier waarop de politie bij huiselijk geweld optreedt.

In het bijzonder zou ik echter nog mijn begeleiders Niek van Casteren en John Salet willen bedanken, die ondanks hun eigen werkzaamheden tijd voor mij vrijmaakten om me bij mijn onderzoek te helpen. Daarnaast wil ik mijn afstudeerbegeleiders Guus Meershoek en Marsha de Vries bedanken voor hun inzet en begeleiding. Tenslotte wil ik mijn ouders en mijn zus Irene bedanken voor hun steun en hulp tijdens mijn studie.

Enschede, februari, 2009

Karin Tegeler

Lijst met afkortingen.

ABCDEF-methode: A **à** situatie helder krijgen
B **à** serieus nemen slachtoffer.
C **à** organiseer ondersteuning slachtoffer.
D **à** documenteer
E **à** bespreek veiligheid
F **à** follow-up
(nazorg).....(bijlage)
Art.: Artikel
BPS: Bedrijfsprocessensysteem
PV: Proces-verbaal
PG: Procureur-generaal (staat aan hoofd van
ressort/OM).....(bijlage)
HovJ: Hulpofficier van
justitie.....(bijlage)
HOvJ: Hoofdofficier van
Justitie.....(bijlage)
MIB: Monitoring
doelgroepen.....(bijlage)
OM: Openbaar Ministerie
OvJ: Officier van Justitie
WvSr: Wetboek van Strafrecht

Hoofdstuk 1. Inleiding.

1.1. Inleiding.

In de kranten staan tegenwoordig veel berichten over huiselijk geweld. Het lijkt wel alsof er opeens een ware explosie is van dit type geweld. Maar iedereen die wel eens op internet of in een bibliotheek naar informatie over het onderwerp heeft gezocht, ontdekt al snel dat het probleem niet recent ontstaan is. Toch staat dit onderwerp, als men kijkt naar de impact die het op de samenleving heeft, nog niet zo lang in de schijnwerpers.

De vraag is dan ook waarom er pas sinds een aantal jaren zoveel aandacht besteed wordt aan huiselijk geweld. Een reden hiervoor kan zijn dat huiselijk geweld lange tijd niet publiekelijk werd veroordeeld door de overheid. Bij de overheid bestond de opvatting dat er geen sprake was van een maatschappelijk probleem maar dat het ging om problemen binnen een relatie waar de overheid niets mee te maken had. Pas vanaf begin jaren tachtig werden er op lokaal niveau initiatieven ondernomen om de aanpak van huiselijk geweld te verbeteren. Vooral blijf-van-mijn lijfhuizen speelden hierin een belangrijke rol (Lünnemann & Overgaag 2002).

De centrale overheid volgde met twee overheidheidsnota's in 1983 en 1984. Deze nota's zetten het beleid uiteen voor het bestrijden van (seksueel) geweld tegen vrouwen. Onderzoek¹ uitgevoerd in de jaren tachtig en begin jaren negentig naar de verschillende vormen van geweld (fysiek, seksueel, psychisch) tegen vrouwen, kon dienen ter ondersteuning van vrouwenorganisaties in hun streven naar een verbetering van de aanpak van vrouwenmishandeling.

In 1997 werd het onderzoek van Van Dijk, Flight, Oppenhuis en Duesman, *Huiselijk geweld - aard, omvang en hulpverlening*, gepubliceerd. Uit het onderzoek bleek dat ongeveer 45% van de Nederlanders met niet incidenteel huiselijk geweld, in welke vorm of mate van ernst dan ook, te maken heeft gehad.

¹ Bijvoorbeeld het onderzoek uitgevoerd door Römken (1989) onder de titel: *Geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties* naar de aard en omvang van geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties.

De politie houdt in Nederland sinds 2004 gegevens bij over de aard, omvang en achtergrond van het huiselijk geweld waarmee zij in aanraking komt. Zo zijn in het jaar 2004 56.335 meldingen van huiselijk geweld genoteerd, wat inhoudt dat de politie gemiddeld 154 meldingen van huiselijk geweld per dag binnenkreeg. In 2005 was het aantal genoteerde meldingen 57.421² wat neerkomt op een gemiddelde van 157 meldingen per dag. De politie komt dus regelmatig in aanraking met huiselijk geweld. Uit de geschiedenis van de politie en de aanpak van huiselijk geweld blijkt echter dat de politie de aanpak van dit probleem lange tijd niet als een onderdeel van haar taken beschouwde. Uit het onderzoek van Zoomer³ (1990) naar het politieoptreden bij vrouwenmishandeling, kwam naar voren dat agenten niet alleen vaak met partnergeweld in aanraking kwamen maar ook dat agenten hier anders op reageerden dan op in het openbaar gepleegde criminele handelingen. Zo werd geweld (in de relationele sfeer) tegen vrouwen door de politie meestal niet aangemerkt als een misdrijf, maar als een probleem tussen twee partners waar zij niets mee te maken had. Bij een melding werd er vaak door de agenten op een sussende manier opgetreden, maar werd er verder niets gedaan.

In 2000 startte vanuit de overheid het landelijke project 'Voorkomen en bestrijden huiselijk geweld'.⁴ Dit project was gericht op het versterken van de integrale samenwerking tussen verschillende instanties. Deskundigen uit het veld en ambtenaren werkten hier samen in het uitdiepen van de knelpunten in de wijze waarop tot die tijd huiselijk geweld was aangepakt. Daarnaast werd er gezocht naar oplossingen voor de bestaande knelpunten. De nota *'Privé geweld - Publieke zaak'* van het kabinet, gepubliceerd in april 2002, is het eindrapport ter afsluiting van dit landelijke project. In deze nota werden meer dan vijftig maatregelen bekendgemaakt om de aanpak van huiselijk geweld te verbeteren. Hieruit vloeide de Aanwijzing Huiselijk Geweld (2003) voort. Deze Aanwijzing is gericht op een effectiever optreden van politie en Openbaar Ministerie (OM) om bij te dragen aan het acuut stoppen van huiselijk geweld, het voorkomen van recidive door

² Voor de percentages van de diverse vormen van huiselijk geweld waar de agenten mee in aanraking zijn gekomen in 2004 en 2005; zie bijlage 1.

³ Zoomer, O. (1990): vrouwenmishandeling; Politiewerk; een onderzoek naar het politieoptreden bij vrouwenmishandeling en 'relatieproblemen', Gouda Quint bv, Arnhem

⁴ Flikweert.M & Lünemann.K, (2003): Hulp verlenen aan het gezin; literatuurstudie naar systeemgerichte benadering in geval van huiselijk geweld, Verwey-Jonker Instituut

middel van gerichte interventies, het herstellen van de geschonden norm en het vergroten van de aangiftebereidheid van slachtoffers. In augustus 2008 is de nieuwe Aanwijzing in werking getreden.⁵

Deze ontwikkelingen zorgden ervoor dat er ook op regionaal niveau bij de politie gewerkt werd aan het tot stand brengen van concretere protocollen over hoe er met huiselijk geweld omgegaan diende te worden. Een voorbeeld daarvan is de kwaliteitsstandaard relationeel geweld die de politie Gelderland Zuid ontwikkeld heeft in 2001, voor het omgaan met huiselijk geweld.⁶

1.2. De probleemstelling.

Uit hetgeen hiervoor is opgemerkt kan worden afgeleid dat huiselijk geweld de laatste jaren serieus wordt aangepakt; de overheid heeft nota's en richtlijnen opgesteld en bij de politieorganisatie zijn protocollen ontwikkeld waaruit blijkt hoe er bij een geval van huiselijk geweld gereageerd moet worden. Toch kunnen de richtlijnen en protocollen er zelf niet voor zorgen dat agenten ook daadwerkelijk serieus met huiselijk geweld omgaan en volgens de regels handelen. In het vorige gedeelte is al kort aangestipt dat agenten vroeger anders met huiselijk geweld omgingen dan met geweld dat zich in publieke sfeer afspeelde, omdat men van mening was dat huiselijk geweld een privé aangelegenheid was waar men zich buiten diende te houden. Door agenten werd in dit soort situaties dan ook vaak alleen op een bemiddelende en sussende manier gehandeld.

De Aanwijzing Huiselijk Geweld (hierna Aanwijzing) diende dit te veranderen. Zo staat hierin vermeld: *“De politie houdt de verdachte terstond aan indien sprake is van een redelijk vermoeden van schuld bij een heterdaad situatie.”* En *“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.”*

⁵ Aanwijzing huiselijk geweld

⁶ Politie Gelderland Zuid,(2001); Kwaliteitsstandaard relationeel geweld, Nijmegen, politie Gelderland Zuid

Dat de Aanwijzing een aanpak voorschrijft die doortastender is dan vroeger hoeft daarentegen niet te betekenen dat agenten deze nieuwe aanpak ook daadwerkelijk volgen. Om beter inzicht te krijgen in de vragen of agenten in huiselijk geweld situaties volgens het protocol te werk gaan, in hoeverre ze volgens het protocol te werk gaan en welke factoren er van invloed zijn op de mate waarin het beleid wordt nageleefd zal ik dit onderzoek uitvoeren bij het politiekorps Brabant Noord. Mijn onderzoek heeft dan ook als doel om inzicht te krijgen in de wijze waarop er door agenten bij dit specifieke korps opgetreden wordt bij een confrontatie met huiselijk geweld. Tevens is dit onderzoek bedoeld om inzicht te krijgen in factoren die de handelswijze van agenten kunnen verklaren.

Hoofdstuk 2. Opzet Onderzoek.

In het eerste hoofdstuk is de probleemsituatie geschetst, op basis hiervan kunnen de volgende onderzoeksvragen geformuleerd worden.

2.1. De Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Op welke wijze treden agenten op bij meldingen van huiselijk geweld en komt deze wijze overeen met de door het Protocol voorgeschreven wijze? Indien de reactie van agenten afwijkt welke verklaringen zijn hier dan voor te geven?

Deze onderzoeksvraag kan vervolgens uitgesplitst worden in vier subvragen. Elk van deze vragen beantwoordt vervolgens een specifiek gedeelte van de centrale vraag. Deze vragen zijn:

1. Welke protocollen/richtlijnen voor het optreden bij huiselijk geweld zijn in Brabant Noord in gebruik?

Deze vraag is erop gericht een overzicht te krijgen van de protocollen die in Brabant Noord van toepassing zijn. De manier waarop de agenten bij het eerste contact en bij eventuele verdere ontwikkelingen dienen te handelen zal hier uiteengezet worden.

2. Hoe gaan agenten in de praktijk te werk als ze met een vorm van huiselijk geweld worden geconfronteerd?

Deze vraag dient ertoe inzicht te krijgen in de wijze waarop agenten te werk gaan wanneer zij met huiselijk geweld in aanraking komen (bijvoorbeeld bemiddelend), de wijze waarop de registratie plaatsvindt en de eventuele verdere stappen die agenten ondernemen (wordt er bijvoorbeeld een andere instantie bij betrokken?)

3. In hoeverre gaan agenten bij huiselijk geweld conform het protocol te werk?

Door de beantwoording van deze vraag zal duidelijk worden of er sprake is van een afwijking tussen praktijk en het beleid, en zo ja in welke mate er wordt afgeweken en in welke situaties dit dan gebeurt.

4. Hoe kan een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering verklaard worden?

Ik heb tijdens het onderzoek Lipsky's *street level bureaucracy* en de factoren die Terpstra in zijn onderzoek naar de sturing van de politie noemde als leidraad gebruikt. Bij de beantwoording van deze vraag zal dan ook duidelijk worden of deze factoren ook de resultaten in mijn onderzoek kunnen verklaren.

Nadat ik deze deelvragen heb beantwoord, kan ik in de conclusie het antwoord geven op de onderzoeksvraag. Ik kan op basis van mijn resultaten dan ook constateren of er factoren zijn die de uitvoering van het voorgeschreven beleid bemoeilijken en welke dit dan zijn.

2.2. Het onderzochte politiekorps.

Ik heb mijn onderzoek bij het politiekorps Brabant Noord⁷ uitgevoerd. Ik heb voor dit korps gekozen omdat het werkzaam is in een gebied met een gevarieerd karakter doordat het zowel stedelijke gebieden als platteland kent. In totaal werken er bij het regionale korps Brabant Noord ruim 1.650 mensen. Het totale werkgebied omvat 21 gemeenten die samen goed zijn voor meer dan 625.000 inwoners.

Het korps Brabant Noord bestaat uit vijf districten:

- Den Bosch
- Aa & Dommel,
- De Leijgraaf,

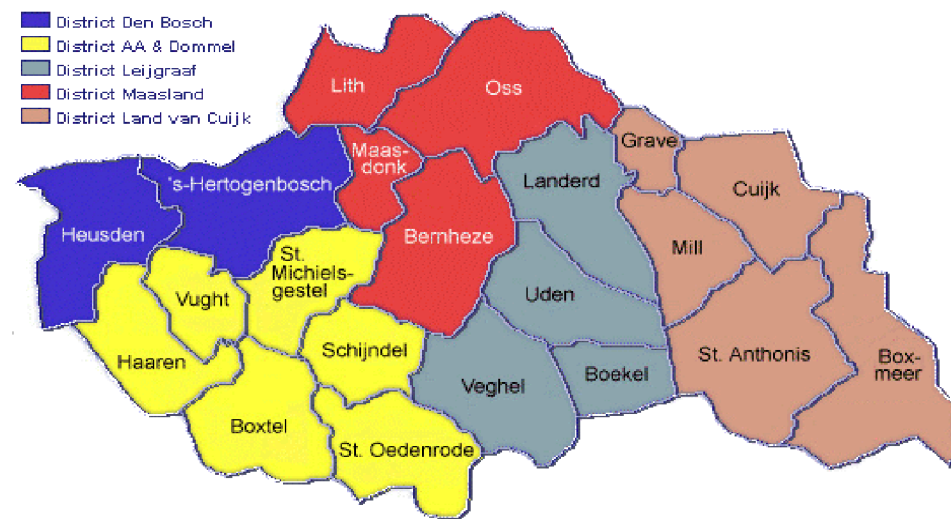
⁷ In bijlage 2 is een organigram van de organisatie weergegeven

- Maasland
- Land van Cuijk.

Deze districten beslaan enkele gemeenten (zo valt onder het district Den Bosch niet alleen de stad s’Hertogenbosch maar ook de gemeente Heusden).

Figuur twee brengt de vijf districten en de bijbehorende gemeenten in kaart.

Fig. 2: de regio in kaart⁸



Naast de hierboven genoemde vijf districten is het korps verder onderverdeeld in een Divisie Centrale Recherche, een Divisie Beheersondersteuning en een Divisie Beleidsondersteuning. Het hoofdbureau staat in 's-Hertogenbosch. Het korps beschikt over 12 bureaus, die geplaatst zijn in 's-Hertogenbosch (hoofdbureau en facilitair bureau), Rosmalen, Drunen, Vught, Baxtel, Schijndel, Uden, Veghel, Oss, Cuijk en Boxmeer.

2.3. Onderzoeksmethoden.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heb ik gegevens geanalyseerd uit de periode 1 april tot en met 25 juni 2008. De gegevens zijn afkomstig uit diverse bronnen;

⁸ Bron: Politiekorps Noord-Brabant

- 1) De analyse van de Aanwijzing en het regionaal protocol huiselijk geweld die bij het politiekorps in Brabant Noord in gebruik zijn.
- 2) Inzage in de gegevens die er door agenten in het BPS systeem (bedrijfs processen systeem) zijn ingevoerd.
- 3) Interviews met agenten.

1. De analyse van de Aanwijzing Huiselijk Geweld en het regionaal protocol huiselijk geweld.

Om mijn onderzoek goed te kunnen uitvoeren is de analyse van de richtlijnen die de overheid heeft vastgesteld en van de protocollen die in Brabant Noord van toepassing zijn zeer belangrijk. Uit deze gegevens kan informatie gehaald worden over de manier waarop er volgens de theorie door agenten bij huiselijk geweld gehandeld dient te worden. Het gaat dan om de inhoudelijke beschrijving van de vier procedures die in Brabant Noord worden gebruikt: procedure één voor situaties waarin er géén aangifte wordt gedaan en er géén aanhouding plaatsvindt. Procedure twee waar er wel een aangifte wordt gedaan maar er geen aanhouding plaatsvindt. Procedure drie waar wel een aangifte wordt gedaan en er ook een aanhouding plaatsvindt en procedure vier waar geen aangifte wordt gedaan maar wel een aanhouding plaatsvindt. Daarnaast wordt hier nog gekeken of er in het protocol en de procedures nog een onderscheid gemaakt wordt tussen de aanpak bij verschillende vormen van huiselijk geweld.

2. Analyse van de gegevens die er door agenten in het BPS systeem zijn ingevoerd.

De relevante informatie uit deze bron heeft betrekking op de wijze waarop er gehandeld werd door de agenten bij huiselijk geweld. Alle gegevens met betrekking tot een zaak worden in het BPS ingevoerd. Door middel van de binnengekomen meldingen, de eigen opvattingen en de proces verbalen in dit systeem kan inzicht verkregen worden in de manier waarop agenten met huiselijk geweld omgaan en de verklaringen die zij voor deze handelingen geven.

3. Interviews met agenten

In totaal heb ik met twaalf agenten gesproken. Deze agenten heb ik at-random gekozen uit agenten die in de periode 01-01-2008/ 25-06-2008 met huiselijk geweld in aanraking zijn gekomen. De gesprekken zijn verlopen via een semi-gestructureerde vragenlijst en duurden telkens ongeveer een uur. Het gebruik van een semi-gestructureerde vragenlijst houdt in dat ik gebruik heb gemaakt van een vaste vragenlijst maar wel voldoende ruimte heb opengelaten voor agenten om een eigen invulling te geven bij de beantwoording van de vragen. De vragen die ik in mijn gesprekken stelde gingen over de meest voorkomende vormen van huiselijk geweld, de naleving van het beleid, de eigen opvattingen van de agenten over huiselijk geweld, problemen waar ze in de praktijk mee te maken krijgen en eventuele suggesties over aanpassingen van het beleid waar de agenten mee moeten werken om ervoor te zorgen dat de aanpak van huiselijk geweld zo goed mogelijk verloopt. De agenten die ik gesproken heb waren zeer informatief over deze onderwerpen en hadden geen enkel probleem om de vragen te beantwoorden en mij de benodigde gegevens te geven. Hierdoor heb ik een goed beeld heb kunnen krijgen van wat de agenten relevant vonden. De vragen die ik in mijn onderzoek gebruikt heb zijn tot stand gekomen doordat ik de theorieën van Lipsky en Terpstra als leidraad voor mijn onderzoek heb gebruikt, en mijn verwachtingen en vragen op deze theorieën heb gebaseerd.

In het volgende hoofdstuk zal ik ingaan op de geldende procedures in Brabant Noord, en de theorie. Hierna zal ik ingaan op het onderzoek dat ik gedaan heb bij het politiekorps van Brabant Noord. De resultaten die ik verkregen heb op basis van het BPS en de interviews met de agenten zullen hierbij uiteengezet worden.

Hoofdstuk 3. De richtlijnen die bij huiselijk geweld voor agenten gelden

In dit hoofdstuk zal ik allereerst ingaan op de definitie van huiselijk geweld. Vervolgens zal ik kort ingaan op de Aanwijzing die regels stelt betreffende de opsporing en vervolging van huiselijk geweld. In de Aanwijzing zijn tevens de randvoorwaarden voor de aanpak van huiselijk geweld op het regionale niveau geformuleerd worden. Vervolgens zullen de vier procedures van het politiekorps Brabant Noord voor het omgaan met huiselijk geweld behandeld worden. Tenslotte zal ik dit hoofdstuk afsluiten met een korte samenvatting van de belangrijkste gegevens van het protocol zoals dat in het politiekorps Brabant Noord van kracht is. Hierdoor kan ik de eerste vraag van mijn onderzoek: *Welke protocollen/richtlijnen voor het optreden bij huiselijk geweld zijn er in Brabant Noord van toepassing?* beantwoorden.

3.1. Wat valt onder huiselijk geweld?

Voordat ik de richtlijnen kan uitwerken is het belangrijk om te weten wat precies onder het begrip huiselijk geweld valt, zodat duidelijk is in welke situaties de agenten de richtlijnen dienen toe te passen. Omdat ik in mijn onderzoek inga op de richtlijnen die door de overheid en de politiekorpsen gehanteerd worden zal ik de definitie die door het College van Procureurs-generaal wordt toegepast in mijn onderzoek gebruiken. Het College kwam tot de volgende omschrijving van huiselijk geweld⁹:

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

⁹ Aanwijzing huiselijk geweld (2008):
http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/beleid/aanwijzing_huiselijk_geweld_14072008.pdf; laatst geraadpleegd op 25-04-2009

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

In totaal worden er drie vormen van geweldsuitingen bij huiselijk geweld onderscheiden. Deze vormen kunnen al dan niet in combinatie met elkaar voorkomen. De volgende vormen worden onderscheiden¹⁰:

- De fysieke vorm. Uitingen van deze vorm van geweld kunnen bestaan uit: het slaan en schoppen maar ook het overgieten van het slachtoffer met hete vloeistoffen.
- De seksuele vorm. Voorbeelden hiervan zijn: verkrachting (ook binnen de relationele sfeer) of seksuele kindermishandeling.
- De vorm die zich uit via emotioneel, psychisch geweld of door het gebruiken van dwangmethodes. Voorbeelden hiervan zijn dat de pleger van het geweld bedreigingen uit, of dat de dader ervoor zorgt dat het slachtoffer geen toegang heeft tot de bank en zodoende geen financiële middelen tot zijn/haar beschikking heeft.

3.2. Aanwijzing huiselijk geweld.

Op 1 Augustus 2008 is de nieuwe Aanwijzing van het OM in werking getreden. Deze Aanwijzing volgt de vorige uit 2003, waarvan de geldigheidsduur was afgelopen, op. In de Aanwijzing wordt: *'het beleid van het OM en de politie beschreven betreffende de opsporing en de vervolging van geweld dat gepleegd wordt in de huiselijke kring van het slachtoffer. Daarbij worden randvoorwaarden geformuleerd voor o.a. de invulling van lokale samenwerking tussen politie, OM en reclassering.'*¹¹ Doel van het stellen van eisen waaraan de politie moet voldoen en de Aanwijzing is om het geweld een permanent halt toe te roepen. Uitgangspunt is dat in de gevallen waarin de verdachte wordt aangehouden een proces-verbaal wordt opgemaakt en dat er ook zonder een aangifte door de politie kan (en in sommige situaties zelfs moet) worden

¹⁰ Stahls, I (2005): Huiselijk geweld, Maklu Apeldoorn en Janssen, H. (2006): Achter de Voordeur: *aanpak van huiselijk geweld*, Boom, Amsterdam

¹¹ Aanwijzing huiselijk geweld (2008)

ingegrepen. Daarnaast dient de tussenkomst bij huiselijk geweld ervoor te zorgen dat er bij de dader meer normbesef tot stand komt (dit door gesprekken te voeren met de dader om hem/haar op zijn/haar verantwoordelijkheden te wijzen en door de dader naar hulpinstanties door te verwijzen). Verder dient de tussenkomst ertoe te leiden dat het slachtoffer van huiselijk geweld vaker aangifte doet, omdat slachtoffers zich door de betrokkenheid van anderen serieuzer genomen voelen. In de volgende paragraaf zal ik ingaan op de wijze waarop het politiekorps, waar ik mijn onderzoek heb gedaan, zijn protocol heeft opgesteld.

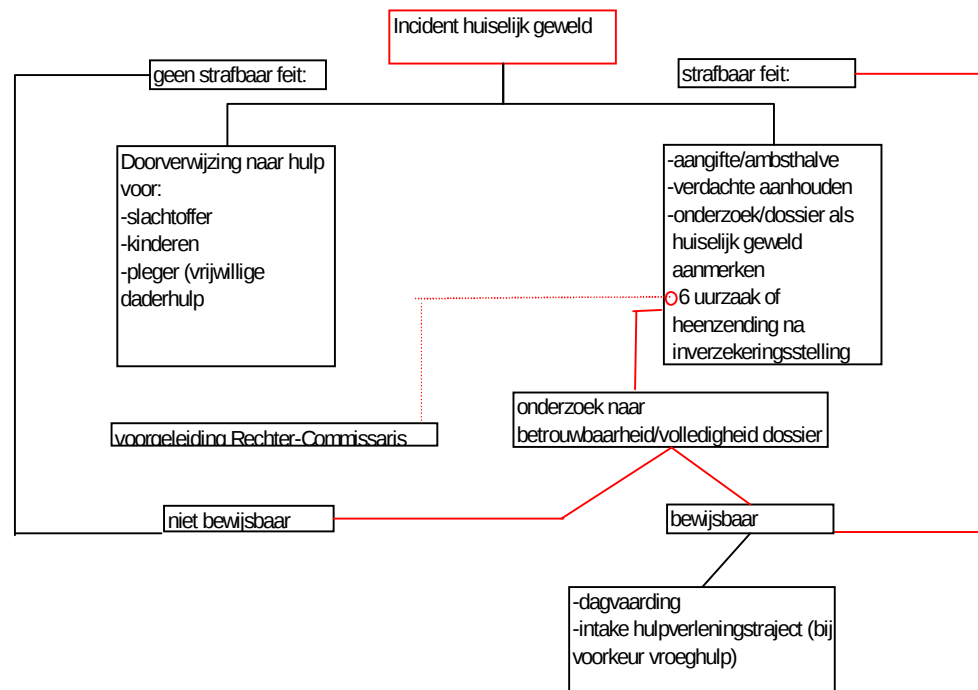
3.3. Aanpak huiselijk geweld zoals vastgelegd is door het politiekorps Brabant Noord.

Uit de informatie die ik in kon zien bij het politiekorps Brabant Noord blijkt dat zij de vastgestelde nationale richtlijnen hebben uitgewerkt in het volgende stroomschema. Volgens dit schema dient de aanpak van huiselijk geweld bij de politie in Brabant Noord dan ook te verlopen.

Fig. 1¹². stroomschema aanpak van alle vormen van huiselijk geweld bij het politiekorps Brabant Noord

¹² Bron: Intran

— =vrijwillige route
— = strafrechtelijke route
..... = route via voorgeleiding
Rechter-commissaris



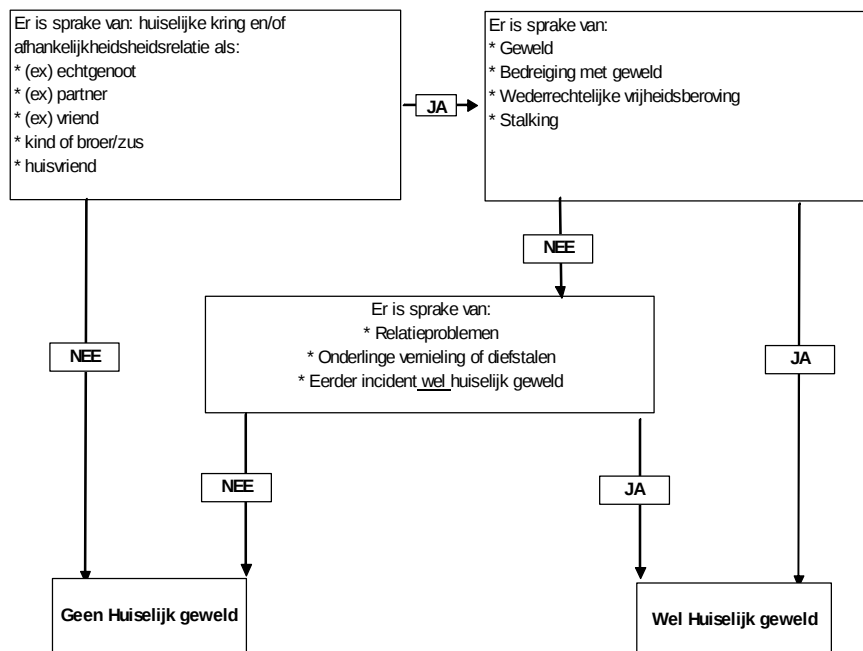
Dit stroomschema heeft voor de aanpak van huiselijk geweld in het politiekorps Brabant Noord geresulteerd in de volgende vier procedures¹³:

- Procedure 1: Hierbij wordt er geen aangifte gedaan door het slachtoffer en wordt er geen aanhouding verricht.
- Procedure 2: Hierbij wordt er door het slachtoffer wel aangifte gedaan maar er wordt geen aanhouding verricht.
- Procedure 3: Hierbij wordt er door het slachtoffer wel aangifte gedaan en wordt er tevens een aanhouding verricht.
- Procedure 4: Hierbij wordt er door het slachtoffer geen aangifte gedaan maar er wordt wel een aanhouding verricht.

Het politiekorps heeft daarnaast voor agenten een schema vastgesteld dat het eenvoudig maakt om te bepalen of de situatie, waarmee agenten geconfronteerd worden, aangemerkt kan worden als een huiselijk geweld situatie en het Protocol voor huiselijk geweld moet worden toegepast. Het schema ziet er als volgt uit:

¹³ Bij deze procedures wordt geen onderscheid gemaakt bij het type slachtoffer, er is dus geen sprake van bijvoorbeeld een aparte procedure voor eerwraak.

Schema 1¹⁴: is er wel of geen sprake van een Huiselijk Geweld situatie.



Doordat er meerdere procedures uitgewerkt zijn, is het voor agenten mogelijk om op verschillende manieren met een confrontatie van huiselijk geweld om te gaan, terwijl er toch volgens de richtlijnen gewerkt wordt. In de volgende paragraaf zal ik deze verschillende procedures nader uiteenzetten.

3.3.1. De vier procedures.

De aanpak van huiselijk geweld kan volgens de vier procedures die hierboven zijn genoemd verlopen. Deze procedures maken geen onderscheid naar de leeftijd of geslacht van het slachtoffer. Hoewel de procedures elk op een andere, hieronder beschreven, manier verlopen is het doel hetzelfde: het stoppen van het geweld en het bieden van hulp aan zowel het (de) slachtoffer(s) als de dader(s). Tevens wordt bij elke procedure, in gevallen waar kinderen bij betrokken zijn, een zorgmelding gemaakt bij jeugdzorg. Het bieden van hulp aan zowel het (de) slachtoffer(s) als de dader(s) komt doordat de politie heeft gerealiseerd dat de aanpak van huiselijk geweld niet ophoudt als het feit bestraft wordt. Voor een

¹⁴ Bron: handleiding registratie huiselijk geweld. Versie 2002 (2002)

succesvolle beëindiging van het geweld is het dan ook noodzakelijk om de achterliggende problemen aan te pakken, derhalve komen diverse stappen in de verschillende procedures overeen.

Procedure 1.¹⁵

Procedure één wordt door agenten gebruikt wanneer het slachtoffer *geen* aangifte wil doen tegen de dader. Daarnaast wordt er door de agenten *geen* aanhouding verricht.

Op grond van de procedure kunnen agenten in deze situatie alleen steun bieden, zoals het geven van hulp aan het slachtoffer en de dader zodat het geweld ophoudt en het normbesef hersteld kan worden. Deze procedure is dan ook voornamelijk van hulpgevende aard. Het schema dat gevolgd moet worden is als volgt:

- Het tot stand brengen van het contact met het slachtoffer met een aanbod om over de situatie te praten.
- Het voeren van een gesprek waarbij het slachtoffer zijn/haar verhaal kan houden, waarna de politie een hulpaanbod aan het slachtoffer kan doen.
- De bevindingen die de functionaris gedurende het gesprek met het slachtoffer heeft gedaan dienen te worden genoteerd in een Proces-verbaal.
- Het tot stand brengen van een gesprek met de dader, waarbij er over de situatie gepraat wordt.
- Het gesprek dat vervolgens gevoerd wordt met de dader moet gaan over de verantwoordelijkheden van de dader. Daarnaast wordt er de kans aan de dader geboden om zijn verhaal te vertellen. Aan het einde van dit gesprek wordt er dan een hulpaanbod aan de dader gedaan.

Procedure 2.¹⁶

Indien agenten geconfronteerd worden met een situatie van huiselijk geweld waarbij het slachtoffer van het geweld *wel* aangifte wil doen, maar waar er door agenten *geen* aanhouding wordt verricht, dienen ze procedure 2 te volgen. Het gaat in dit geval dan om zaken waarbij er aangifte wordt gedaan van bijvoorbeeld

¹⁵ In bijlage 3 is deze procedure schematisch weergegeven.

¹⁶ In bijlage 4 is deze procedure schematisch weergegeven.

huisvredebreuk en beschadiging van goederen. Hierbij gelden art. 353 van het Wetboek van Strafrecht en art. 255 van het Wetboek van Strafrecht.¹⁷

Net zoals bij procedure één is deze procedure er voornamelijk op gericht om hulp te bieden aan zowel het slachtoffer als de dader. Hierbij is echter de uitzondering dat er een aangifte van het geweldsdelict wordt opgenomen en er overleg plaatsvindt met de officier van justitie om de zaak te bespreken. In het kort is het schema dat agenten dienen te volgen:

- Net als bij de eerste procedure moeten de agenten contact leggen met het slachtoffer. Dit om het slachtoffer de gelegenheid te geven om zijn/haar verhaal te vertellen.
- De volgende stap is dat de aangifte wordt opgenomen en er overleg met de officier van justitie plaatsvindt.
- Het ontbieden van de verdachte, voor een juridisch verhoor, is de volgende stap. Op basis van dit gesprek wordt er een proces-verbaal opgemaakt en onder vermelding van het onderwerp ‘huiselijk geweld’ naar justitie opgestuurd.
- Daarna wordt er een vervolggerek met de verdachte tot stand gebracht, met het doel om het hulpaanbod te bespreken. Bij dit gesprek wordt de verdachte ook nog een keer gewezen op zijn verantwoordelijkheden voordat ook aan hem de mogelijkheid geboden wordt om zijn kant van het verhaal te vertellen. Tenslotte dient de verdachte een gespreksbevestiging formulier in te vullen en te ondertekenen.
- Als laatste wordt er een eindgesprek met het slachtoffer en (indien dit gewenst wordt door het slachtoffer) de dader gehouden over de wijze waarop het politieonderzoek verlopen is.

*Procedure 3.*¹⁸

Procedure drie moet gevolgd worden als agenten op de hoogte worden gesteld van huiselijk geweld waarbij het slachtoffer *wel* aangifte doet en waarbij de agenten over gaan tot het aanhouden van de verdachte¹⁹. In dit geval zijn de regels die de agenten moeten volgen zowel gericht op het verlenen van hulp als op

¹⁷ In bijlage 5 zijn de gehele wetteksten opgenomen

¹⁸ In bijlage 6 is deze procedure schematisch weergegeven.

¹⁹ Agenten kunnen iemand aanhouden wanneer ze zelf een strafbaar feit constateren (heterdaad). Indien

het juridisch proces dat volgt. In het kort is het schema dat gevolgd dient te worden:

- Er dient een gesprek met het slachtoffer gevoerd te worden waarbij er informatie gegeven wordt over de te volgen juridische procedure. Daarnaast dient het slachtoffer in staat gesteld te worden om zijn verhaal te vertellen, waarna er vervolgens een hulpaanbod wordt gedaan.
- Vervolgens wordt de aangifte opgenomen en vindt er overleg plaats met de officier van justitie.
- De volgende stap in deze procedure is het aanhouden en juridisch verhoren van de verdachte, waarna op basis van het opgestelde proces-verbaal en onder duidelijke benaming van het type geweld het dossier doorgestuurd wordt naar justitie. In dit dossier zijn ook eventuele eerdere meldingen genoteerd.
- Tenslotte wordt er een vervolgspraak met de verdachte gemaakt waar hij nog eens op zijn verantwoordelijkheden gewezen dient te worden. Tevens moet de verdachte een gespreksbevestiging formulier invullen en ondertekenen en moet er gekeken worden of aan de dader een hulpverleningsaanbod gedaan kan worden. Deze procedure wordt uiteindelijk afgesloten met het voeren van een eindgesprek met het slachtoffer en (indien dit gewenst wordt door het slachtoffer) de dader waarin het politieonderzoek wordt uitgelegd.

*Procedure 4.*²⁰

Procedure vier tenslotte moet gevolgd worden wanneer agenten op de hoogte worden gesteld van een situatie van huiselijk geweld waarbij het slachtoffer *geen* aangifte wil doen maar er wel sprake is van een situatie (bijvoorbeeld mishandeling) waardoor de agenten toch (ambtshalve) overgaan tot het aanhouden van een verdachte. Ook bij deze procedure zijn de regels erop gericht dat agenten zowel hulp verlenen aan de betrokken partijen als dat zij het juridisch proces dienen op te starten. Kort weergegeven komt deze procedure erop neer dat agenten de volgende stappen dienen te zetten:

zij buiten heterdaad op de hoogte worden gesteld van een vermoedelijk strafbaar feit dan kan een verdachte alleen worden aangehouden wanneer het om een strafbaar feit gaat waarvoor de wet voorlopige hechtenis toestaat. (dit is bij vrijwel alle huiselijk geweld delicten mogelijk)

²⁰ In bijlage 7 is deze procedure schematisch weergegeven.

- De eerste stap is in overeenstemming met de eerste stap van de andere drie procedures: er moet een gesprek met het slachtoffer gevoerd worden. Bij dit gesprek moet er informatie gegeven worden over de te volgen juridische procedure. Daarnaast dient het slachtoffer in staat gesteld te worden om zijn/haar verhaal te vertellen, waarna er vervolgens een hulpaanbod wordt gedaan.
- Dit moet vervolgens gevolgd worden door de verdachte aan te houden en deze juridisch te verhoren. Naar aanleiding hiervan wordt vervolgens een proces-verbaal opgemaakt. In dit proces verbaal worden ook eventuele eerdere meldingen van huiselijk geweld genoteerd.
- De verdachte moet vervolgens voor een vervolggesprek terug komen. Hierin worden nog een keer de verantwoordelijkheden die hij in de relatie heeft benadrukt. Tevens dient de verdachte tijdens dit gesprek een gespreksbevestiging formulier in te vullen en te ondertekenen, waarna er aan de dader een hulpverleningsaanbod gedaan wordt.
- De vierde procedure wordt uiteindelijk afgesloten met het voeren van een eindgesprek met het slachtoffer en (indien dit gewenst wordt door het slachtoffer) de pleger van het geweld waarin het politieonderzoek wordt uitgelegd.

3.4. Conclusie.

In dit hoofdstuk heb ik de deelvraag: Welke protocollen/richtlijnen voor het optreden bij huiselijk geweld zijn in Brabant Noord in gebruik? onderzocht. Het blijkt dat de overheid een landelijk kader voor de aanpak van huiselijk geweld heeft vastgesteld in de zogeheten Aanwijzing, hieraan dienen de regionale protocollen zich te houden. Het doel van de overheid, door het stellen van eisen aan de politie, is om een einde te maken aan het geweld en om herhalingen te voorkomen. Tevens dient er gezorgd te worden dat er bij de dader meer normbesef tot stand komt en dat het slachtoffer vaker aangifte doet. Het blijkt dat bij het korps Brabant Noord een protocol van kracht dat binnen deze Aanwijzing past en in vier verschillende procedures verder is uitgewerkt. Deze procedures zijn *niet* nader gespecificeerd naar een bepaald type van geweld, zoals bijvoorbeeld kindermishandeling of oudermishandeling. Wel wordt er bij een huiselijk geweld zaak waar kinderen bij betrokken zijn een zorgmelding gemaakt. Een aparte

procedure voor dit type huiselijk geweld is er echter niet. De procedures die bij huiselijk geweld in Brabant Noord in gebruik zijn:

- Procedure 1: hierbij wordt er geen aangifte gedaan door het slachtoffer en wordt er geen aanhouding verricht.
- Procedure 2: hierbij wordt er door het slachtoffer wel aangifte gedaan maar er wordt geen aanhouding verricht.
- Procedure 3: hierbij wordt er door het slachtoffer wel aangifte gedaan en wordt er tevens een aanhouding verricht.
- Procedure 4: hierbij wordt er door het slachtoffer geen aangifte gedaan maar er wordt wel een aanhouding verricht.

Hoofdstuk 4. Theoretisch Kader.

4.1. Inleiding.

Een bureaucratie is een organisatie die wordt gekenmerkt door formele regels, rationele deskundigheid van de werknemers en een hiërarchische structuur. Het werk dat er verricht wordt verloopt volgens vastgestelde regels en procedures. De politieorganisatie behoort tot dit type organisatie. De werknemers binnen de organisatie, in mijn onderzoek betreft het agenten, zijn bij het uitvoeren van hun taken gebonden aan de geldende regels en procedures, en dienen deze in de praktijk toe te passen. Wanneer de regels bij de situatie aansluiten zullen er bij de toepassing weinig problemen bestaan. Doordat de werkelijkheid echter complexer in elkaar zit, is het moeilijk om regels op te stellen die in iedere situatie toepasbaar zijn. Het is dus interessant om onderzoek te doen naar de vraag of er door agenten wel eens van de voorgeschreven regels wordt afgeweken. Onderzoek naar theorieën die zich met deze vraag bezighielden leidde mij allereerst naar het werk van Lipsky. Lipsky beschrijft namelijk een type organisatie; de street level bureaucratie, waar de politieorganisatie onder valt en gaat in op de vraag of er door agenten wel eens van de voorgeschreven regels wordt afgeweken. Deze theorie sluit hierdoor goed aan bij mijn onderzoeksvragen. Als aanvulling op de theorie van Lipsky heb ik het werk van Terpstra genomen. Ook dit werk richt zich op de politieorganisatie en de uitvoering van het beleid. Op basis van het feit dat beide theorieën over de politieorganisatie gaan en over de vraag of en waarom er van het beleid wordt afgeweken heb ik deze twee theorieën als leidraad voor mijn onderzoek gebruikt. De theorie van Lipsky zal ik in de onderstaande paragraaf uiteenzetten, in paragraaf 4.4 zal ik vervolgens Terpstra behandelen. Dit kan mij helpen om een inzicht te krijgen in factoren die bij de mate van de doorwerking van beleid in de praktijk een rol spelen.

4.2. Lipsky.

De contacten die er tussen de burgers en de overheid bestaan kunnen als individuele transacties worden aangemerkt. De burgers kunnen subsidies aanvragen en bekeuringen voor overtredingen krijgen, kortom ze krijgen te maken met een grote bureaucratische organisatie maar worden ieder individueel behandeld. De afhandeling wordt verricht door de uitvoeringsbeambten. Deze werknemers dienen de vastgelegde regelgeving en de administratieve routines in concrete situaties toe te passen. Door Lipsky worden de uitvoeringsbeambten, die voor burgers het gezicht van de overheid zijn, aangeduid met de term '*street level bureaucraat*'.²¹ Het gaat hier dan om mensen die bij publieke instellingen werkzaam zijn en die direct contact hebben met de burgers.

Verder is er bij het contact sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Zo zijn de street level bureaucraten van de burgers afhankelijk voor het krijgen van informatie en medewerking. De burgers zijn afhankelijk van de street level bureaucraten voor het verkrijgen van een begunstigde maatregel, zoals een subsidie, of het afzien van een maatregel die nadelig is, zoals een boete.

De street level bureaucraat neemt constant beslissingen over het wel of niet toepassen van de voorgeschreven regels en de wijze waarop deze in een specifiek geval moet worden toegepast. De beslissingen die zij nemen worden, op basis van de afwegingen van de individuele omstandigheden en de regels, in combinatie met het geldende beleidskader genomen. Deze beslissingen werken in op het dagelijkse leven van de individuele burger.

De werkelijkheid is echter te ingewikkeld om in de regels vast te leggen. Hierdoor ontstaat er beslissingvrijheid voor de uitvoerders van het beleid.²² Voor sommige instanties is er door de wetgever zelfs opzettelijk ruimte opengelaten voor de uitvoerders van het beleid om zelfstandig beslissingen te nemen en beleid in te vullen. Op deze manier zijn de werknemers dus niet alleen de uitvoerders van het beleid maar ook beleidsmakers.

²¹ Lipsky, M (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New York pg. 3

²² Lipsky (1980), Pg. 13-16

Volgens Lipsky verkeert de street level bureaucraat in een moeilijke positie. Dit type werknemer zit tussen de burgers (die eisen en verwachtingen hebben over de dienstverlening) en de top van de organisatie (die de beleidsdoelen, prioriteiten en richtlijnen opstellen) gevangen. Tussen deze twee uitersten dient de street level bureaucraat een balans te vinden.²³

De werkzaamheden die door de street level bureaucraat worden verricht worden met een mate van autonomie ten opzichte van de hiërarchische autoriteit uitgevoerd. Er worden ter plekke beslissingen genomen bij de interactie met burgers, deze zijn bepalend voor het verloop van de zaak.

Bij de street level bureaucratie staan de werkprocessen aan de onderkant van de organisatie centraal, het feitelijke werk van dit type werknemer vindt op straat plaats, op een afstand van de leidinggevendenden. Omdat in veel situaties het verloop van een zaak niet voorzien kan worden, is het standaardiseren van werk ook maar in beperkte mate mogelijk.²⁴

Tenslotte stelt Lipsky dat er door street level bureaucraten wel eens van de regels wordt afgeweken op basis van het menselijke aspect²⁵. Volgens Lipsky mag niet onderschat worden. Bij de behandeling van een situatie vindt er immers contact met mensen plaats. Mensen zijn soms onvoorspelbaar en complex, de aanpak hangt daarom af van de specifieke omstandigheden en het verloop van de interactie.

4.3. De agent als street level bureaucraat.

Een voorbeeld van street level bureaucraat werknemers zijn de politieagenten. De contacten tussen de burgers en de agenten zijn de basis van de werkzaamheden die de agenten uitvoeren, en komen tot stand doordat de burgers de hulp van de agenten inroepen. Het bijzondere aan het contact tussen de twee groepen is dat het om contacten gaat die continue wisselen: agenten krijgen steeds met andere burgers te maken en visa versa. Ook het karakter van het contact is uitzonderlijk; doordat er vaak sprake is van emoties bij de betrokkenen en omdat er door agenten soms dwang wordt gebruikt. Tenslotte is het contact bijzonder vanwege

23 Lipsky, M, (1971); Toward a theory of street level bureaucracy, urban affairs quarterly, sage publications inc. Vol.6 , 391-409

24 Lipsky (1980), Pg. 13-16

²⁵ Lipsky (1980), pg. 15

het feit dat de wijze waarop de agenten en burgers contact met elkaar hebben, medebepalend is voor de afloop van de zaak.

Het contact met de burgers is dus de spil van de werkzaamheden voor de agenten, maar creëert ook enkele moeilijkheden. Zo is de vraag naar de diensten groter dan het aanbod en is de hoeveelheid vraag naar de diensten zeer wisselend van aard.²⁶ Het stellen van prioriteiten is voor de agenten dan ook onontkoombaar. De vastgestelde regels van de organisatie vormen de leidraad voor de agenten voor de manier waarop zij te werk dienen te gaan, maar de vraag naar de diensten uit de samenleving is uiteindelijk hetgeen dat de invulling van de werkzaamheden van de agenten bepaalt.²⁷ De wijze waarop er door de agenten gewerkt wordt hangt af van de situatie en de complexiteit van het probleem. Doordat elke situatie uniek is, zijn standaardreacties moeilijk tot stand te brengen. Daarnaast beschikken agenten ook over zekere mate van beslissingsvrijheid. Tevens is er de factor dat er bij de politieorganisatie meerdere bronnen van gezag zijn zoals de burgemeester die verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en de Officier van Justitie (OvJ) die verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, hetgeen voor spanningen kan zorgen. De agenten moeten tijdens het werk dus een balans vinden tussen de strafrechtelijke handhaving en de openbare ordehandhaving.²⁸ Naast spanningen kunnen er ook problemen ontstaan doordat er een fysieke kloof bestaat tussen de werkvloer en top van de organisatie, dit houdt in dat de top een continue informatieachterstand heeft bij de mensen op de werkvloer, doordat de top geen contact heeft met de betrokkenen en niet de straat op gaat. Kortom Lipsky geeft aan dat beleid om diverse redenen in de praktijk niet altijd nageleefd hoeft te worden.

4.4. Terpstra.²⁹

Om het tweede gedeelte van mijn onderzoeksvraag te beantwoorden is het gebruik van een andere theorie onmisbaar. Terpstra (2008) onderzocht of en in hoeverre beleid door kan werken in de praktijk. Dit kan mij helpen bij het beantwoorden van het tweede gedeelte van mijn onderzoeksvraag. Voor de aanpak van huiselijk

²⁶ Lipsky (1980), Pg 33- 37

²⁷ Lipsky (1980), Pg. 34

²⁸ Lipsky (1980), Pg. 40-48

²⁹ Terpstra J.B. (2008): Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk, Den Haag : Reed Business

geweld is er door de centrale overheid de Aanwijzing opgesteld en op regionaal niveau zijn er protocollen van kracht die gelden als *het* beleid dat door agenten uitgevoerd moet worden.

Terpstra (2008) onderzocht of en in hoeverre gestelde beleidsprocessen in de uitvoering door kunnen werken. Volgens het onderzoek is de doorwerking van het beleid in de praktijk afhankelijk van een zevental factoren.³⁰

Allereerst is van belang dat de prioriteiten die in het beleid gesteld worden bij het werk, dat reeds uitgevoerd wordt, aansluit. Als hiervan sprake is, dan is de kans namelijk groot dat agenten het beleid ook daadwerkelijk zullen opvolgen.

Ten tweede is de steun of tegenwerking die lokale partijen aan de ideeën/suggesties van de politie geven van belang. Met de ondersteuning van gemeenten en ministeries kunnen agenten problemen die zij belangrijk vinden extra onder de aandacht brengen.

Ten derde kan de doorwerking van het beleid in de praktijk afhankelijk zijn van het invoeren van speciale teams die zich met een bepaald type probleem gaan bezighouden. Deze teams kunnen een bijdrage leveren aan het creëren van een bewustwording van een specifiek probleem bij de rest van de organisatie.

Ook de mate waarin de onafhankelijkheid³¹ die de agenten genieten beperkt kan worden gehouden beïnvloedt de mate waarin het beleid wordt opgevolgd. Door agenten een directe manier van verantwoording te laten afleggen voor de handelingen die zij verrichten kan er door leiding gecontroleerd worden of er ook daadwerkelijk volgens het beleid gewerkt wordt.

De volgende factor is de tijd en capaciteit³² die de agenten tot hun beschikking hebben. Hoe meer tijd en mankracht er aanwezig zijn hoe groter de kans dat de regels nageleefd worden.

Factor zes houdt in dat de agenten het gevoel moeten hebben dat het werk dat zij verrichten zinvol is.³³ Als agenten het vermoeden hebben dat het werk dat zij verrichten goed opgepakt wordt door andere instanties zoals het OM of hulpverleningsinstanties, zullen zij het beleid beter opvolgen.

³⁰ Terpstra, (2008): pg. 306-322

³¹ Terpstra, (2008): pg. 306-308

³² Terpstra, (2008): pg 308-311

³³ Terpstra, (2008) pg 315-322

De laatste factor zijn de eigen opvattingen³⁴ van de agenten. In de gevallen waar de gestelde beleidsprioriteiten overeenkomen met de opvattingen van de agenten zelf, wordt het beleid in de praktijk beter nageleefd.

4.5. Mijn verwachtingen over mogelijke verklaringen.

Zoals reeds eerder vermeld ben ik geïnteresseerd in de vraag of er een discrepantie bestaat tussen het beleid en de praktijk en indien dit het geval is, welke factoren de geconstateerde afwijkingen kunnen verklaren. Dit zal ik doen met behulp van de hierboven beschreven theorieën van zowel Lipsky als Terpstra. De theorie van Lipsky betreft de uitvoering van werkzaamheden door een ambtenaar, die in direct contact staat met burgers, in een bureaucratische organisatie. In de theorie worden omstandigheden gespecificeerd, zoals gebrek aan middelen en tijd, die ertoe kunnen leiden dat er een afwijking tot stand komt tussen de voorgeschreven handelwijze en wijze waarop in praktijk gehandeld wordt. Terpstra richt zich met zijn theorie op een aantal factoren waarvan de doorwerking van het beleid in de praktijk afhankelijk is. Deze factoren zullen in mijn onderzoek nader onderzocht worden. Doormiddel van interviews met agenten wil ik achter de oorzaak komen waarom er door hen van het protocol wordt afgeweken. Omdat mijn onderzoek evenwel van beperkte omvang is heb ik mij gericht op slechts enkele factoren. Deze factoren heb ik uitgekozen omdat ik van mening ben dat zij een grote rol spelen voor agenten om van de regels af te wijken. Daarnaast spreken deze factoren mij het meeste aan om nader op hun rol te onderzoeken. Hiervoor heb ik enkele hypothesen geformuleerd die deels gebaseerd zijn op de literatuur en deels op mijn eigen interesses. Deze hypothesen zijn:

- Het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, zal ertoe leiden dat agenten het protocol niet goed zullen naleven
- Agenten met weinig tijd en middelen zullen het protocol niet goed naleven.
- Eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk geweld zullen ertoe leiden dat er van het protocol wordt afgeweken.

³⁴ Terpstra, (2008) pg 315-322

Tevens heb ik een hypothese geformuleerd waarvan ik van mening ben dat het een grote rol speelt waarom agenten de regels wel opvolgen. Deze hypothese is:

- Een nauwe aansluiting tussen het beleid en de dagelijkse handelingen zal ertoe leiden dat het protocol goed zal worden nageleefd.

Ik zal deze hypothesen hieronder toelichten.

Het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, zal ertoe leiden dat agenten het protocol niet goed zullen naleven.

Ik verwacht dat in mijn onderzoek naar voren zal komen dat agenten bij een gebrek aan steun van organisaties waarmee zij samenwerken, zoals bijvoorbeeld de GGD, het beleid niet goed na zullen leven. Ik ben namelijk van mening dat agenten zich realiseren dat het werk dat zij verrichten weinig tot geen resultaat zal hebben wanneer er bij de organisaties waarmee zij samen werken, geen steun in de vorm van ontwikkeld beleid is om de zaak verder te behandelen. Agenten zullen zich afvragen wat de noodzaak is om conform het voorgeschreven beleid te handelen en bijvoorbeeld de dader en slachtoffer voor een afspraak op het bureau te laten komen en door te verwijzen naar de hulpverlening als dit hulpverleningstraject niet direct op gang komt. Ook in de literatuur is de bovenstaande gedachte verwoord. Zo gaf Terpstra het volgende aan:³⁵

“De kans dat sturing van politiewerk doorwerkt in de uitvoering, kan beïnvloed worden door de steun of de tegenwerking die voor de beoogde verandering op lokaal niveau bij andere partijen aanwezig is. Van lokale partijen kan een stimulans uitgaan om bepaalde thema’s, die ook al binnen de politie als prioriteit gelden, extra aandacht te geven...[...] Lokale partijen kunnen echter ook een noodzakelijke coalitie voor een gezamenlijk beleid frustreren, door hun eigen verantwoordelijkheid niet te nemen of samenwerking te blokkeren. Partijen, waaronder lokale politiemedewerkers, kunnen vervolgens een afwachtende houding innemen en ook hun eigen taken niet of slecht beperkt uitvoeren.”

³⁵Terpstra, J, (2002): Sturing van politie en politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl, IPIT, Enschede pg. 133

Een tekort aan tijd kan tot afwijkingen van het protocol leiden.

Ik verwacht dat uit mijn onderzoek zal blijken dat agenten door een gebrek aan tijd van de voorgeschreven regels af zullen wijken. Agenten zullen zich immers weinig tot nooit met slechts één zaak bezig kunnen houden. Op het moment dat er tijdens de afhandeling van de ene zaak een melding binnenkomt van een nieuwe, zal een keuze moeten worden gemaakt; wordt er direct op de nieuwe oproep gereageerd, welk van de regels die volgens het protocol zijn voorgeschreven kunnen nog uitgevoerd worden etc. Daarom ben ik van mening dat agenten in bepaalde situaties geen andere mogelijkheid hebben dan om van het beleid af te wijken.

Ook Terpstra en Lipsky verwijzen in hun werk naar het effect dat een tekort aan tijd kan hebben op de manier waarop het geldende beleid wordt nageleefd. Terpstra geeft het volgende aan³⁶:

“..[..]..Bovendien, street level bureaucraten, zoals de politie, kampen altijd, in meerdere of mindere mate, met een chronisch gebrek aan middelen. Omdat de vraag naar hun diensten in principe een onbegrensd reservoir vormt..[..]..”

Lipsky stelt daarnaast het volgende³⁷:

“..[..].. there are several ways in which street level bureaucracies characteristically provide fewer resources than necessary for workers to do their jobs adequately. The two most important ways are the ratio of workers to clients or cases, and time..[..]..”

³⁶Terpstra, J, (2002): Sturing van politie en politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl, IPIT, Enschede pg. 138

³⁷ Lipsky, M (1980): Street- level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services, Russel Sage Foundation, New York pg. 29

Eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk geweld zullen ertoe leiden dat er van het protocol wordt afgeweken.

De derde hypothese houdt in dat ik vermoed dat de eigen opvattingen van de agenten, van invloed zijn op de wijze waarop het beleid wordt nageleefd. Mijn verwachting is dat uit de interviews naar voren zal komen dat het beleid beter nageleefd zal worden als het dicht bij de opvattingen van de agent zelf ligt. Dit houdt dus in dat de agenten zich in het beleid moeten kunnen vinden. Als er tussen het beleid en opvattingen echter een duidelijke deviatie bestaat, is er naar mijn mening een grotere kans dat er van het beleid afgeweken zal worden. Dit werd door Terpstra als volgt verwoord³⁸:

“Naarmate een (beleids)prioriteit meer aansluit bij op de werkvloer levende opvattingen, normen en voorkeuren, des te groter is de kans dat deze daadwerkelijk in de uitvoering wordt opgepakt.”

Een nauwe aansluiting tussen het beleid en de dagelijkse handelingen zal ertoe leiden dat het protocol goed zal worden nageleefd.

De laatste hypothese houdt tenslotte in dat ik verwacht dat beleid dat afgestemd is op de praktijk beter zal worden nageleefd dan als er sprake is van een kloof tussen beide. Ik denk dan ook dat, als het vastgelegde beleid aansluit bij de routines en belangen die er op de werkvloer zijn, het protocol ook beter nageleefd zal worden. Immers, de agenten zullen zich dan, als uitvoerders van het beleid, beter in de voorgeschreven regels kunnen vinden. Terpstra heeft deze verwachting als volgt omschreven³⁹:

“Prioriteiten die van bovenaf worden gesteld, maken een grotere kans door te werken in de uitvoeringspraktijk als zij aansluiten bij reeds bestaande werkpraktijken en daarbij passende opvattingen.”

³⁸ Terpstra, J. (2002): Sturing van politie en politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl, IPIT, Enschede

³⁹ Terpstra, J. (2002): Sturing van politie en politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl, IPIT, Enschede, pg 132

4.6 Conclusie.

In dit hoofdstuk heb ik zowel de theorie van Lipsky als van Terpstra behandeld. Op basis van beide heb ik vervolgens enkele hypothesen geformuleerd die ik verder in het onderzoek op juistheid zal onderzoeken. Deze zijn:

- Het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, zal ertoe leiden dat agenten het protocol niet goed zullen naleven.
- Agenten met weinig tijd en middelen zullen het protocol niet goed naleven.
- Eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk geweld zullen ertoe leiden dat er van het protocol wordt afgeweken.
- Een nauwe aansluiting tussen het beleid en de dagelijkse handelingen zal ertoe leiden dat het protocol goed zal worden nageleefd.

Hoofdstuk 5. De praktijk.

5.1. Inleiding.

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de manier waarop er door agenten in de praktijk wordt gereageerd op een confrontatie met huiselijk geweld. Allereerst zal ik een korte beschrijving geven van de slachtoffers en daders van huiselijk geweld. Hierna zal ik de huiselijk geweld cijfers die bekend zijn in het district Brabant Noord vermelden. Vervolgens zal ik stilstaan bij het daadwerkelijke politieoptreden bij huiselijk geweld en de redenen van de agenten om het beleid niet na te leven indien blijkt dat zij van het beleid zijn afgeweken. Op deze wijze kunnen de deelvragen: “Hoe gaan agenten te werk als ze met een vorm van huiselijke geweld worden geconfronteerd?” en “In hoeverre gaan agenten bij huiselijk geweld conform het protocol te werk?” beantwoord worden. Tenslotte zal ik ingaan op de laatste deelvraag: Hoe kan een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering verklaard worden? Hiervoor zal ik de theorieën van Lipsky en Terpstra als leidraad gebruiken. Dit hoofdstuk zal tenslotte afgesloten worden met een samenvatting van de belangrijkste gegevens.

5.2. Slachtoffers/daders van huiselijk geweld.

- Slachtoffers

Uit de landelijke politiecijfers⁴⁰ van 2006 blijkt dat 83,8% van alle slachtoffers van huiselijk geweld vrouw is. Ook als er gekeken wordt naar de verschillende soorten van huiselijk geweld (mishandeling, etc) blijft het percentage slachtoffers van het vrouwelijk geslacht per “geweldsoort” de meerderheid vormen. Zo bedroeg het percentage vrouwen dat slachtoffer is van lichamelijk geweld in 2006 maar liefst 87,1% . Het aandeel mannelijke slachtoffers van huiselijk geweld blijkt voornamelijk te bestaan uit mannen in een homoseksuele relatie (88,6%). De slachtoffers van huiselijk geweld zijn voor het merendeel tussen de 25 tot 45 jaar.

⁴⁰ Met de deur in huis: aard, omvang achtergrondkenmerken en aanpak van huiselijk geweld in 2006 op basis van landelijke politiecijfers

- *Relatie slachtoffer/dader*

Een analyse van de geregistreerde incidenten⁴¹ bij de politie toont aan dat het geweld zich in de meeste gevallen tussen partners en ex-partners afspeelt. Uit de gegevens blijkt dat 37,1% van de geweldsincidenten zich richt op de partner en 35,3% op de ex-partner. Andere slachtoffers van huiselijk geweld zijn: de ouders (10,6%), kinderen (9,8%), overige familieleden (8,2%), huisvrienden (1,6%) en ouderen (0,6%).

- *Plegers van huiselijk geweld.*

De plegers van huiselijk geweld zijn voor het grootste gedeelte van het mannelijk geslacht (90,7%).⁴² Deze ruime meerderheid blijft bestaan ook bij een onderscheid naar de verschillende vormen van geweld. Daarnaast blijkt dat de leeftijdsverdeling van de daders overeenkomt met die van de slachtoffers. Het merendeel van de daders is tussen de 25 en 45 jaar.

5.3. Cijfers huiselijk geweld district Brabant Noord.

Voor mijn onderzoek heb ik de gegevens ingezien die bij het hele politiekorps Brabant Noord met de vermelding 'huiselijk geweld' ingevoerd zijn in het BPS-systeem. Uit het systeem kwam naar voren dat er in de periode 1 januari 2008- 26 juni 2008, 859 zaken door de politie ingevoerd zijn onder de code huiselijk geweld. Uitgesplitst naar de vijf districten waaruit het politiekorps bestaat, betekent dit voor ieder district het volgende aantal meldingen:

⁴¹Ferweda. H, (2007): Met de deur in huis: aard, omvang achtergrondkenmerken en aanpak van huiselijk geweld in 2006 op basis van landelijke politiecijfers .Advies en onderzoeksgroep, Arnhem/Dordrecht, Pg. 19. (internetlink: http://www.justitie.nl/images/20071214_5520296b%20politierapport%20Met%20de%20deur%20i%20huis_tcm34-94992.pdf; laatst geraadpleegd op 25-04-2009)

Hierbij moet wel vermeld worden dat de categorieën elkaar niet uitsluiten. Zo kan iemand zowel een familielid zijn als een ouder. Hierdoor is het percentage hoger dan 100%

⁴²Ferweda. H, (2007): Met de deur in huis: aard, omvang achtergrondkenmerken en aanpak van huiselijk geweld in 2006 op basis van landelijke politiecijfers .Advies en onderzoeksgroep, Arnhem/Dordrecht. http://www.justitie.nl/images/20071214_5520296b%20politierapport%20Met%20de%20deur%20i%20huis_tcm34-94992.pdf; laatst geraadpleegd op 25-04-2009) Pg. 19

Tabel 1⁴³: huiselijk geweld meldingen per district in Brabant Noord tussen 01-01-08 en 25-06-08

District	Meldingen in BPS
S'Hertogenbosch	249
Aa & Dommel	170
De Leijgraaf	151
Maasland	164
Land van Cuijk	125
TOTAAL	859

Uit het BPS bleek vervolgens dat er gedurende de periode waarin ik mijn onderzoek heb uitgevoerd, 1 april 2008 en 25 juni 2008, in heel het politiekorps Brabant Noord 415 meldingen ingevoerd zijn. Uitgesplitst naar de verschillende districten komt dit op het volgende neer:

Tabel 2⁴⁴ : Huiselijk geweld meldingen per district in Noord Brabant tussen 01-04-08 en 25-06-08

District	Meldingen in BPS
S'Hertogenbosch	115
Aa & Dommel	77
De Leijgraaf	74
Maasland	94
Land van Cuijk	55
TOTAAL	415

In de twee maanden waarover ik mijn onderzoek heb uitgevoerd vond dus 48,3% van het totaal aantal meldingen plaats.

43 Op basis van het aantal genoteerde gegevens in het BPS systeem van het politiekorps Brabant Noord onder de term: Huiselijk geweld.

44 Op basis van het aantal genoteerde gegevens in het BPS systeem het politiekorps Brabant Noord onder: Huiselijk geweld.

Het BPS leverde naast het aantal ingevoerde meldingen ook nog andere informatie over huiselijk geweld op. Zo bleek dat de meeste vormen van huiselijk geweld waar agenten mee te maken krijgen mishandeling, geweld zonder wapen en bedreiging zijn.⁴⁵ In figuur 3 zijn deze meest voorkomende vormen per district weergegeven:

Tabel 3⁴⁶: Meest genoteerde vormen van huiselijk geweld in Brabant Noord tussen de periode 01-04-'08 en 25-06-'08

	Mishandeling man/vrouw ⁴⁷	Bedreiging ⁴⁸	Geweld zonder wapen ⁴⁹	Relatieproblemen	Overig
's-Hertogenbosch	26	14	26	11	38
Aa & Dommel	19	11	7	17	23
De Leijgraaf	13	14	19	11	17
Maasland	23	11	18	16	26
Land van Cuijk	9	12	11	9	14
Totaal	90	62	81	64	118

In mijn onderzoek heb ik niet gekeken van welk geslacht de dader en het slachtoffer waren; mijn onderzoek is erop gericht hoe agenten het protocol naleven, hierbij speelt het geslacht van de dader en het slachtoffer geen rol. Maar van de twaalf zaken die ik heb onderzocht waren alle daders van het mannelijke geslacht. Dit komt overeen met eerdere resultaten van andere onderzoeken zoals *Huiselijk geweld: de voordeur op een kier* (2004) en *Binnen zonder kloppen* (2006) die concludeerden dat mannen voor het grootste gedeelte de dader zijn bij huiselijk geweld.

⁴⁵ Er kan ook sprake zijn van één situatie waarbij alle vormen van geweld voorkomen. Deze vormen sluiten elkaar niet uit.

⁴⁶ Op basis van het aantal genoteerde gegevens in de computer van het politiekorps Brabant Noord onder: Huiselijk geweld.

⁴⁷ Onder deze term wordt verstaan: het opzettelijk toebrengen van pijn/en of letsel dan wel benadeling van de gezondheid bij man of vrouw.

⁴⁸ Onder bedreiging wordt verstaan: het indirecte geweld tegen het slachtoffer door in houding en woord te dreigen het slachtoffer of iemand anders iets ernstigs aan te doen

⁴⁹ Onder de term geweld zonder wapen wordt verstaan; een geweldpleging zonder het gebruik van een wapen, met mogelijk letsel als resultaat.

5.4. Het politieoptreden bij huiselijk geweld.

De gegevens die ik in mijn onderzoek gebruik zijn afkomstig uit alle huiselijk geweld meldingen die er in Brabant Noord tussen 1 april van 2008 en 25 juni van 2008 bij de politie gedaan werden. Het gaat in dit geval om 415 meldingen en aangiftes van huiselijk geweld. Hiervan heb ik twaalf gevallen nader onderzocht door de informatie hiervan in te zien en met de betrokken agenten te spreken. De voor mij interessante informatie had betrekking op de wijze waarop een agent reageerde als hij te maken kreeg met huiselijk geweld. De informatie uit de BPS en de gesprekken die ik met de agenten heb gevoerd leverden de antwoorden op de door mij gestelde onderzoeksvragen. Uit het BPS en uit de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat de agenten in de eerste instantie naar een adres gaan om hulp te bieden. In sommige situaties weten agenten niet dat zij geconfronteerd zullen worden met een huiselijk geweld situatie, omdat zij van de meldkamer te horen krijgen dat het om geluidsoverlast gaat of een ander probleem dat door burenen/getuigen wordt gemeld. Pas wanneer de agenten eenmaal ter plaatse zijn krijgen ze van de betrokkenen te horen dat het om huiselijk geweld gaat. Op dat moment wordt er door de agenten naar het protocol huiselijk geweld omgeschakeld.

Uit het BPS blijkt dat er door de agenten in het grootste gedeelte van de gevallen volgens het protocol gehandeld wordt. Toch bleek uit het BPS en de gesprekken dat er wel eens van de regels wordt afgeweken. Het gaat dan met name om afwijkingen van procedure 4 (geen aangifte, wel aanhouding) waarbij agenten besluiten om niet tot een aanhouding over te gaan vanwege bepaalde factoren, welke in paragraaf 5.5 uiteengezet worden.

Voor agenten geldt bij confrontatie met huiselijk geweld ‘oppakken wanneer je kan’. Het protocol beschrijft op duidelijke wijze wat er door agenten gedaan moet worden bij huiselijk geweld en laat weinig ruimte open voor agenten om eigen beslissingen te nemen over hoe zij bij een huiselijk geweld situatie kunnen handelen. De procedure die een agent dient te volgen bij huiselijk geweld is van begin tot eind in het protocol vastgelegd. In het BPS moet door de agenten ingevoerd worden welke handelingen zij verricht hebben en of deze handelingen overeenkomen met het protocol. Bij mijn onderzoek heb ik de ingevoerde

handelingen vergeleken met de handelswijze die het protocol voorschrijft. Hierdoor heb ik kunnen constateren dat in de meeste gevallen het protocol ook daadwerkelijk goed wordt nageleefd. Uit het theoretische hoofdstuk is duidelijk geworden dat beleid niet altijd in de praktijk nageleefd kan worden, mijn onderzoek kwam hiermee overeen. Er kwam naar voren dat er door agenten inderdaad wel eens anders te werk werd gegaan dan dat het protocol voorschreef. Toch was dit aantal zeer beperkt. Zo vertelde één van de agenten mij dat hij het in het afgelopen jaar slechts één keer noodzakelijk heeft gevonden om van de regels af te wijken omdat het protocol (dat volgens hem helder en duidelijk is) in deze specifieke situatie geen oplossing bood. In plaats van het arresteren van de verdachte, wat eigenlijk wel had gemoeten naar aanleiding van de geconstateerde feiten, besloot hij dit niet te doen omdat het slachtoffer wilde dat er alleen bemiddeld werd. Een andere agent werd geconfronteerd met een huiselijk geweld situatie waarbij de vrouw meldde dat haar man haar een klap had gegeven. Hierop diende volgens het protocol de verdachte aangehouden en in verzekering gesteld te worden. De agent hield de verdachte ook daadwerkelijk aan. Echter, omdat de verdachte niet helemaal meer in orde was als gevolg van een ziekte en doordat de vrouw aangegeven had ook geen aangifte te willen doen tegen haar man, week hij vervolgens van het protocol af door de man niet in verzekering te stellen. Deze handeling werd als volgt toegelicht door de agent.⁵⁰

"Als agent zijnde kijk je altijd naar de situatie waarin de betrokkenen verkeren. In deze situatie betrof het iemand die door een ziekte niet (meer) ter verantwoording kon worden geroepen. In het kader van het protocol dienden wij deze persoon echter wel aan te houden, dit hebben wij dan ook gedaan. Eenmaal op het bureau hebben wij de verdachte echter niet in verzekering gesteld zoals normaal gesproken wel dient te gebeuren, maar hem weer samen met zijn vrouw weg laten gaan..[..]"

Er was volgens de agent in dit geval geen andere handeling mogelijk. Omdat de verdachte zijn vrouw geslagen had diende hij aangehouden te worden. Door de ziekte van de man was het echter niet wenselijk om de verdachte ook in

⁵⁰ Agent nr. 3

verzekering te stellen. Dat de agent de verdachte wel aangehouden heeft komt doordat het protocol dit voorschrijft: huiselijk geweld dient aangepakt te worden. Als er sprake is van een strafbaar feit dient er een aanhouding plaats te vinden. Het is volgens het beleid belangrijk dat er in zulke situaties daadkrachtig wordt opgetreden, later kan er dan gekeken worden naar de te volgen stappen, en of er eventueel van het protocol afgeweken kan worden. In dit geval werd er door de agent voor gekozen om na de aanhouding van het protocol af te wijken. De agent vertelde dat het protocol, over het aanhouden van mensen bij huiselijk geweld, het volgende meldde⁵¹:

"Er dienen liever te veel mensen aangehouden te worden, dan te weinig. Omdat plegers van het geweld dan weten dat zij daadwerkelijk opgepakt kunnen worden. En slachtoffers weten dan dat zij serieus genomen worden."

5.5. Agenten en hun motieven.

Uit de BPS-gegevens bleek dat in de periode tussen 1 april en 25 juni 2008, waarin ik mijn onderzoek heb uitgevoerd, de agenten het protocol (zoals uiteengezet in hoofdstuk 3) goed nageleefd hebben. De agenten beschreven in hun invoeringen in het BPS- systeem de genomen stappen, in overeenstemming met de vastgestelde regels. Ook uit enkele van de gevoerde interviews kwam naar voren dat agenten vaak volgens de regels te werk gaan. Toch komt het ook voor dat er afwijkingen van het beleid zijn. In deze paragraaf zal ik ingaan op de motieven die de agenten, waarmee ik gesproken heb, noemden om in sommige situaties van huiselijk geweld toch van de regels af te wijken.⁵²

Eén van de agenten waarmee ik gesproken heb gaf aan dat het protocol bestaat zodat⁵³:

⁵¹ agent nr. 3

⁵² In hoofdstuk 6 zal ik vervolgens kijken of de motieven die de agenten hebben overeenkomen met de theorie.

⁵³ Agent nr. 4

" ..er voor de agent eigenlijk geen ruimte meer is om afwegingen te maken. Voor 95% tot 98% van de situaties waarmee zij geconfronteerd worden is dit heel goed, het verplicht de agent om te handelen...[..].. "

Hij vond echter ook dat in sommige situaties een andere aanpak beter zou zijn dan het simpelweg uitvoeren van het geldende protocol⁵⁴;

"[..]..Maar er zijn altijd uitzonderingssituaties die op een andere manier op te lossen blijken te zijn. In de situatie X was het mogelijk om, naar mijn mening, de situatie via het doorsturen naar het hulpverleningstraject op te lossen. Anderen waren het hier niet mee eens, zij wilden een aanpak die bij de verdachte zou werken als een 'stok achter de deur'...[..]..ik snap wel dat zij deze aanpak liever wilden inzetten..maar ik ben niet van de regels afgeweken omdat dit tijdbesparend was...[..]..het kostte juist veel meer tijd. Ik was alleen van mening dat de betrokkenen er veel meer baat bij zouden hebben als ze hulp aangeboden zouden krijgen. Dit komt vooral omdat de verdachte bij het slachtoffer inwoont en ze samen verder moeten leven. In dit verband had het voor mij meer zin om te proberen om deze mensen in een hulpverleningsproces te krijgen."

In de meeste gevallen geven de agenten de afwijking van het protocol zelf al aan in de vrije mutaties die zij naar aanleiding van hun confrontatie met de situatie noteren, en proberen hier al enigszins uiteen te zetten waarom zij op de genoteerde wijze gehandeld hebben. Uit het door mij in de praktijk verrichte onderzoek blijkt dat de redenen waarom van het voorgeschreven protocol wordt afgeweken zijn onder te verdelen in drie groepen. Deze komen overeen met drie van vier hypothesen.

De redenen waarom in de praktijk wordt afgeweken zijn dat:

1. De eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk geweld ertoe leiden dat er van het protocol wordt afgeweken.
2. De agenten met weinig tijd en middelen het protocol niet goed naleven.

⁵⁴ Agent nr. 4

3. Het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, zal ertoe leiden dat agenten het protocol niet goed zullen naleven.

Daarnaast bestaat er ook juist een reden waardoor het beleid wel goed nageleefd wordt. Deze komt overeen met mijn vierde hypothese:

4. Een nauwe aansluiting tussen het beleid en de dagelijkse handelingen zal ertoe leiden dat het protocol goed zal worden nageleefd.

Ik heb twaalf agenten geïnterviewd. Alle agenten hebben aangeven wel eens te zijn afgeweken van het protocol, en gaven hiervoor diverse redenen.⁵⁵ Hieronder zal ik per categorie een uitwerking van deze redenen geven.

Ad 1. Eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk geweld zullen ertoe leiden dat er van het protocol wordt afgeweken.

Een agent gaf in zijn mutatie over een zaak het volgende aan omtrent de genomen beslissing om een verdachte van huiselijk geweld niet aan te houden⁵⁶:

"[..].Slachtoffer raakte ook volledig in paniek bij het uitleggen van de procedure bij huiselijk geweld. Gezien dit feit leek het ons het beste om niet aan te houden en een gesprek met de verdachte aan te gaan...[..]"

En een ander verklaarde zijn besluit om van het protocol af te wijken als volgt⁵⁷:

"[..].In mutatie nr. Y heb ik een aangifte van bedreiging (art 285 Sr) en mishandeling met verzwarende omstandigheid familielid (art. 300 juncto art. 304 Sr). Ik heb met het slachtoffer destijds de afspraak gemaakt dat ik geen actie zou ondernemen, temeer omdat het slachtoffer eigenlijk geen aangifte wilde doen, maar dat het meer een schreeuw om hulp was omdat diverse instanties geen gehoor gaven...[..]. ik heb destijds met slachtoffer afspraken gemaakt die ik

⁵⁵ In bijlage 9 heb ik de redenen om af te wijken per agent weergegeven.

⁵⁶ Agent nr. 11

⁵⁷ Agent nr. 3

eigenlijk niet had mogen maken. De feiten welke de verdachte gepleegd had ten opzichte van[..].. waren dusdanig dat er eigenlijk gewoon vervolgd had moeten worden, of in ieder geval onderzocht had moeten worden zodat het veiligheidshuis/ OM een beslissing hadden kunnen nemen[..]..zo is het protocol, maar soms willen de mensen geen aangifte doen maar willen ze alleen hulp krijgen...[..].. Ze kunnen het bij elke hulpinstantie geprobeerd hebben maar de hele tijd een afwijzing gekregen hebben op hun verzoek, als laatste redmiddel gaan ze dan naar de politie in de hoop dat zij misschien bij een instantie de benodigde hulp kunnen realiseren. [..]"

In de hierboven vermelde situaties is er dus door de desbetreffende agent afgeweken van het protocol. De verdachte is niet aangehouden, er is gekozen voor een zachtere aanpak om de betrokkenen te sparen. De verklaring van de agent hiervoor is dat hij rekening heeft gehouden met het menselijke element, iets dat het protocol niet kan incalculeren. Dit menselijke aspect werd door één van de geïnterviewde agenten door middel van het volgende voorbeeld nader omschreven⁵⁸:

"Wanneer ik midden in de nacht een melding doorkrijg van de centrale dat er op een adres een situatie is die aangemerkt kan worden als huiselijk geweld, en ik kom daar aan en ik zie twee volwassenen die elkaar te lijf zijn gegaan (vader een kras, moeder een blauw oog) dan is het protocol duidelijk: beide partijen aanhouden. Maar wanneer er boven kinderen liggen te slapen, wat moet je dan doen? Moet je de kinderen dan wakker maken en vertellen dat je de ouders hebt gearresteerd? Of moet je de kinderen door laten slapen en iemand (een agent, iemand van de kinderbescherming o.i.d.) beneden laten zitten totdat de kinderen wakker worden? In dit soort situaties kies ik er dan voor om een van de ouders toch thuis te laten, maakt niet uit of die wel of niet schuldig is."

Uit de gesprekken kwam naar voren dat bij alle twaalf agenten de eigen opvattingen die zij hadden over de beste aanpak van een huiselijk geweld situatie er wel eens toe geleid hebben dat zij van het protocol zijn afgeweken. Deze eigen

⁵⁸ Agent nr. 1

opvattingen kwamen voort uit de gedachten die de agenten zelf hadden over welke handelingen het meest effectief zouden zijn of waarvan zij dachten dat het prioriteit had in de generale taakstelling van hun werkzaamheden.

Daarnaast heeft deze beslissing ook nog een andere meer praktische motivatie⁵⁹:

"Wanneer ik op een melding reageer en ik arresteer zowel de persoon die de melding deed als de persoon over wie de melding ging, omdat beide partijen elkaar te lijf zijn gegaan, dan gaat de bereidheid om een beroep te doen op de politie en de hulp die wij bieden verloren. Het is belangrijk om de deur naar de politie altijd op een kier te laten."

De beslissing om van beleid af te wijken heeft dus niet alleen menselijke uitgangspunten (er wordt met de kinderen rekening gehouden) maar is ook een heel weloverwogen besluit voor de toekomst. Indien de agenten namelijk in sommige situaties volgens het protocol zouden reageren dan zouden zij de grip verliezen op latere situaties die zich nog voor zouden kunnen doen. Maar naast de situaties waarin agenten zich uit menselijk oogpunt niet aan de regels hielden bleek uit andere gesprekken dat er ook andere motieven een rol konden spelen.

Ad 2. Agenten met weinig tijd en middelen zullen het protocol niet goed naleven.

Een agent vertelde hierover⁶⁰.

"[..].Ja, er wordt nog wel eens van het protocol afgeweken door collega's. Hiervoor zijn meerdere oorzaken te geven: ze hebben het te druk met andere meldingen en besluiten pas later bezig te gaan met de zaak, er zijn te weinig mensen beschikbaar of het is een melding die betrekking heeft op iemand die al veel vaker meldingen heeft gedaan en waarbij ze weten dat er niet echt haast bij is. Dit omdat de collega's weten dat er bijvoorbeeld altijd drank in het spel is en de betrokkenen toch bij elkaar blijven...[..]"

⁵⁹ Agent nr. 1

⁶⁰ Agent 9

Dit standpunt werd beaamd door andere collega's, die over een aantal soortgelijke gebeurtenissen vertelden. In deze gevallen gaat het telkens om stelletjes die wanneer zij beiden alcohol genuttigd hebben, elkaar te lijf gaan. In deze situatie, zo gaven de agenten aan, wordt er minder snel gereageerd dan bij andere meldingen van huiselijk geweld. Tevens wordt er ook op meer terughoudende manier gereageerd, door middel van het slechts toespreken van de betrokken zonder over te gaan tot verdere stappen. Het afwijken van de regels om praktische redenen (tijd, capaciteit) werd ook al door Lipsky als een mogelijke verklaring gegeven voor een verschil tussen uitvoering en beleid.

Uit het voorgaande blijkt dat naast menselijke overwegingen ook praktische motieven en de beschikbare tijd en personeel een rol spelen voor het wel of niet naleven van het protocol. Zo vertelde een agent over een situatie waarbij agenten inzagen dat het protocol misbruikt werd⁶¹:

“..[.]Het betrof hier een vrouw die herhaaldelijk bij ons kwam om melding te maken van huiselijk geweld door haar echtgenoot, terwijl na onderzoek van ons bleek dat hier geen enkele sprake van was. De vrouw, die van haar man wilde scheiden, wist dat wanneer ze maar vaak genoeg melding maakte bij ons het uiteindelijk nadelig uit zou vallen voor haar echtgenoot. Op deze manier zou ze vervolgens ook de kinderen die zij hadden bij zich kunnen houden..[.]”

Uit een van de andere gesprekken bleek dat het ook wel eens een keer is voorgekomen dat zelfs leidinggevenden inzagen dat het protocol werd misbruikt en dat de agenten toestemming kregen om van het protocol af te wijken. Tijdens mijn interviews hebben meerdere agenten aangegeven dat het protocol duidelijk is opgesteld maar dat er ook op eenvoudige wijze misbruik van kon worden gemaakt. Zo vertelde één van de agenten mij het verhaal van twee broers die, door middel van aangiftes voor huiselijk geweld begaan door de ander, elkaar het leven zuur probeerden te maken. In dit soort situaties heeft het protocol dan ook geen enkele zin en dient er door de betrokken op een andere wijze met het probleem omgegaan te worden.

⁶¹ Agent nr. 10

Daarnaast kwam het wel eens voor dat er bij een melding geen agenten direct beschikbaar waren om naar het adres te gaan (een verklaring die ook door Lipsky werd genoemd). Bij een van de huiselijk geweld meldingen was het volgende in het systeem ingevoerd:

“..[..].. besloten is om niet gelijk door te pakken in verband met de bezetting..[..]”

Uit elf gesprekken bleek dat het gebrek aan tijd en middelen er wel eens toe geleid heeft dat er door de agenten van het protocol werd afgeweken. Slechts een agent noemde deze reden niet.

Ad. 3 Het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, zal ertoe leiden dat agenten het protocol niet goed zullen naleven.

Een ander aspect dat uit mijn gesprekken naar voren kwam was dat agenten zich soms ontmoedigd voelden wanneer zij geconfronteerd werden met de afhandeling van huiselijk geweld door de instanties waarmee zij samen dienen te werken. Dit aspect bleek bij de gesprekken die ik gevoerd heb *geen* rol gespeeld te hebben om het protocol niet uit te voeren, maar werd door de agenten wel genoemd als een reden om in de nabije toekomst van het protocol af te wijken. Dit omdat de agenten soms het nut van het opvolgen van de richtlijnen niet meer zien omdat andere instanties vervolgens niets met het gedane werk doen. Zo werd er door een van de agenten het volgende verhaal verteld.⁶²

"We kregen een melding dat een jongen zijn moeder en zijn zus bij hen thuis bedreigde met een mes. Ter plaatse zagen we dat de moeder en zijn zus het huis waren ontvlucht, en dat de jongen zichzelf van het leven dreigde te beroven als zij het huis weer in zouden komen. Omdat we hier vreesden voor het welzijn van de jongen en omdat we bang waren dat hij moeder en zijn zus iets aan zou doen hebben we hem aangehouden en naar het bureau gebracht. Daar hebben we vervolgens de GGD gewaarschuwd. Eenmaal op het bureau besloot de opgeroepen psychiater dat er geen voldoende aanleiding was om de jongen te

⁶² Agent nr. 1

behandelen, aangezien hij 'mentaal niets mankeerde'. Het is moeilijk om een protocol huiselijk geweld te hebben en te volgen om vervolgens..wanneer je het opgevolgd hebt.. tegen een muur bij een andere instantie aan te lopen.'

Voor hem (maar ook voor andere agenten waarmee ik gesproken heb) is het dus behoorlijk frustrerend om te zien dat de politieorganisatie zijn uiterste best doet om huiselijk geweld goed aan te pakken. Dit door een duidelijk protocol op te stellen dat het probleem goed aanpakt en om ervoor te zorgen dat de agenten dit vervolgens goed naleven. Maar als aan het 'einde van de rit' blijkt dat het vervolgens niets heeft opgeleverd, doordat andere instanties volgens een ander protocol te werk gaan, of helemaal geen protocol voor huiselijk geweld hebben. Toch zag hij ook in dat bij een huiselijk geweld situatie die niet door een andere instantie werd opgepakt het niet automatisch betekende dat er nooit meer iets voor de betrokkenen gedaan kon worden. Hij sloot zijn verhaal af met het volgende⁶³:

'..[..]..We zijn er nu in ieder geval een keer geweest, en met dit soort misdrijven is het altijd hetzelfde: vroeg of laat komt het wel weer boven water, en hopelijk kunnen we dan wel wat doen..[..]..'

Als mogelijk toekomstige oorzaak om van het protocol af te wijken werd door vijf van de twaalf agenten het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, genoemd.

Extra Factor: Het niet op tijd binnenkrijgen van relevante informatie.

Naast de hierboven genoemde redenen waarom agenten zich wel of niet aan het protocol houden kwam, en die ik ook in de hypothesen stelde, kwam ik bij het analyseren van de gegevens een andere reden tegen die van belang was. Het betrof hier situaties waarin agenten zich niet bewust waren dat ze van het protocol afweken. Zo bleek er in een paar situaties een notitie te bestaan over een betrokkene waarin stond dat de betrokkene aangehouden diende te worden of dat er contact met Justitie opgenomen diende te worden. De agenten zagen deze

63 Agent nr. 1

berichten echter te laat. Zodoende werd door de agent het voorgeschreven protocol niet gevolgd. Een agent vermeldde in zijn mutatie hierover⁶⁴:

"[..].. de Verdachte is een veelpleger maar ik had hem al gehoord voordat ik in het MIB⁶⁵ (Monitoring doelgroepen, Informatieknooppunt keten en Bevragingsanalyse) las dat er altijd contact moest zijn met Justitie. Ik heb hierin verzuimd..[..]"

In dit geval ging het om situaties waarbij de handelingen die de agent verrichtte en de informatie die nodig was niet op elkaar aansloten. Wanneer een agent afwijkt van het protocol maar aan de leidinggevende uit kan leggen waarom hij vond dat de zaak op die wijze aangepakt diende te worden wordt hij niet bestraft. Zo vertelde een agent dat hij in een situatie besloten had om een verdachte niet aan te houden. Later werd hij hier op aangesproken, en werd hem verteld dat dit op basis van de beschikbare informatie in het systeem eigenlijk wel had moeten. Er was in dit geval geen sprake van een reprimande, maar louter bedoeld om een herhaling van dit type fout te voorkomen. In mijn onderzoek bleken slechts twee agenten hier mee te maken hebben gehad en slechts een hiervan gaf tijdens de interviews aan dat dit er wel eens toe heeft geleid dat er van het protocol werd afgeweken.

Ad 4. Een nauwe aansluiting tussen het beleid en de dagelijkse handelingen zal ertoe leiden dat het protocol goed zal worden nageleefd.

Het protocol dat van kracht is houdt rekening met zaken waar agenten dagelijks mee te maken krijgen. Zo is er in het protocol rekening mee gehouden dat agenten met verschillende niveaus van huiselijk geweld geconfronteerd worden en zijn er om deze reden vier verschillende procedures ontwikkeld om agenten adequaat op een specifieke situatie te kunnen laten reageren. Daarnaast is er in het beleid

⁶⁴ agent nr. 2

⁶⁵ In diverse regio's wordt verschillend gewerkt met zowel doelgroepanalyse als individuele analyse. In Utrecht maakt men gebruik van het systeem MIB: Monitoring doelgroepen, Informatieknooppunt keten en Bevragingsanalyse. Dit systeem is gekoppeld aan het BPS. Als er iets in BPS wordt gemuteerd, komt dat ook in MIB terecht. Vanuit MIB wordt er automatisch, binnen 24 uur, een mailtje gestuurd met als inhoud dat er een nieuwe mutatie is in BPS over een bepaalde persoon.

rekening mee gehouden dat de agenten in de praktijk met zowel de slachtoffers als de daders in aanraking komen en biedt het om deze reden speciale stappen die de agenten voor het omgaan met de beide partijen dienen te volgen. Op deze wijze heeft het beleid voor een nauwe aansluiting met de dagelijkse handelingen gekozen. Een van de agenten die ik gesproken heb zei dan ook van het beleid⁶⁶:

" ..er voor de agent eigenlijk geen ruimte meer is om afwegingen te maken. Voor 95% tot 98% van de situaties waarmee zij geconfronteerd worden is dit heel goed, het verplicht de agent om te handelen...[...]"

Alle andere agenten die ik gesproken heb beaamden dit: het protocol voor huiselijk geweld heeft met een duidelijke bewoording, rekening houdend met de situatie waar de agenten dagelijks mee te maken kunnen krijgen, de handelingen die er verricht moeten worden zo goed mogelijk vastgelegd.

5.6. Conclusie.

In dit hoofdstuk werden de deelvragen: *"Hoe gaan agenten te werk als ze met een vorm van huiselijke geweld worden geconfronteerd?"* *"In hoeverre gaan agenten bij huiselijk geweld conform het protocol te werk?"* en *Hoe kan een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering verklaard worden?* onderzocht. Uit het overgrote deel van de data die ik heb onderzocht blijkt dat de vragen: *"Hoe gaan agenten te werk als ze met een vorm van huiselijke geweld worden geconfronteerd?"* en *"In hoeverre gaan agenten bij huiselijk geweld conform het protocol te werk?"* beantwoord kan worden door de voorgeschreven handelingen van het protocol te lezen. De agenten gaan voor het grootste gedeelte volgens het protocol dat van kracht is te werk, wat inhoudt dat er opgepakt wordt wanneer het kan. Afwijkingen die er gemaakt worden bestaan vervolgens voor het grootste gedeelte uit het niet aanhouden van mensen. De deelvraag: *Hoe kan een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering verklaard worden?* kan door middel van het volgende verklaard worden: allereerst bestaat er een discrepantie tussen het beleid en de uitvoering doordat agenten de situatie 'per geval' beoordelen. Daarnaast spelen de praktische overwegingen/ de beschikbare tijd en het

⁶⁶ Agent nr. 4

beschikbare personeel een rol. En tenslotte is er nog een derde categorie waardoor de discrepantie verklaart kan worden namelijk het niet op tijd binnenkrijgen van relevante informatie. Tenslotte bleek dat er nog een factor in de toekomst voor agenten een mogelijke rol zal gaan spelen om van het protocol af te wijken. Naar aanleiding van de gegevens over de factor van het hebben van *een goede aansluiting met andere instanties* kan geconcludeerd worden dat het er tot nu toe nog niet toe geleid heeft dat agenten van het protocol af wijken. In de toekomst kan dit echter wel een rol gaan spelen. In het volgende hoofdstuk zal ingegaan worden op een verbinding tussen de factoren en de theorie die ik in dit onderzoek heb gebruikt.

Hoofdstuk 6. Motieven en de theorie.

6.1. Inleiding.

Uit het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat er diverse redenen zijn om bij een confrontatie met huiselijk geweld van het voorgeschreven beleid af te wijken. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde agenten vaak om dezelfde redenen van de regels afwijken. Deze redenen komen deels overeen met de hypothesen die ik heb opgesteld. Alleen de hypothese ***Het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, zal ertoe leiden dat agenten het protocol niet goed zullen naleven*** blijkt niet juist te zijn. Hoewel vijf van de twaalf agenten aangaven dat er van lokale partijen gebrek aan steun is wordt er door hen gewoon volgens het protocol gewerkt.

Gebrek aan tijd speelde daarentegen wel bij de meeste agenten een rol om af te wijken van de regels. Slechts een agent noemde deze reden niet. En ook dit komt dus overeen met een hypothese die ik heb opgesteld: ***Een tekort aan tijd kan tot afwijkingen van het protocol leiden***. Alle twaalf agenten bleken wel eens vanwege de eigen opvattingen die zij hadden over de aanpak van huiselijk geweld van het protocol te zijn afgeweken. Dit komt overeen met de hypothese: ***Eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk geweld zullen ertoe leiden dat er van het protocol wordt afgeweken***. Daarnaast bleek dat er nog een reden was waardoor er door agenten van het beleid wordt afgeweken : het niet op tijd binnenkrijgen van informatie werd door slechts een agent vluchtig genoemd. Zoals ik echter reeds heb aangegeven waren de agenten zich zelf er ook niet van bewust dat zij een informatieachterstand hadden.

De hypothese: ***Een nauwe aansluiting tussen het beleid en de dagelijkse handelingen zal ertoe leiden dat het protocol goed zal worden nageleefd*** bleek tenslotte ook te kloppen. Alle twaalf agenten vertelden bij de interviews dat het protocol dat van kracht is goed aansluit bij het dagelijks werk en dat het om deze reden ook voor het merendeel goed nageleefd wordt. In dit hoofdstuk zal ik per categorie ingaan op de achterliggende oorzaak van de afwijkingen van het protocol.

Ad. 1: Praktische overwegingen/ De beschikbare tijd en het beschikbare personeel.

Bij sommige huiselijk geweld meldingen gaan agenten niet direct naar het adres van de melding toe. “*...[..].. besloten is om niet gelijk door te pakken in verband met de bezetting..[..]*”. Hierdoor werd er van het protocol afgeweken. De oorzaak voor deze afwijking is dat de agenten simpelweg geen tijd hebben of dat er op dat moment gewoonweg niet genoeg personeel beschikbaar was om op de melding te reageren. Dit resultaat komt overeen met de verwachting die ik reeds in hoofdstuk 4 had, maar komt daarnaast ook met het werk van zowel Lipsky als Terpstra overeen. Beiden gingen op het gebrek aan tijd en middelen in. Tevens is er nog het feit dat de agenten in sommige situaties van de regels afwijken omdat het gewoonweg geen zin heeft om op te treden. De man en vrouw die elkaar keer op keer dronken te lijf gaan maar toch elke keer weer bij elkaar terug komen is hier een goed voorbeeld van. Ook in dit geval is de oorzaak dat de politie gewoonweg niet over genoeg personeel en tijd beschikt om continue op te treden bij zaken waarbij mensen telkens weer bij elkaar terugkomen.

Ad. 2: Eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk geweld zullen ertoe kunnen leiden dat er van het protocol wordt afgeweken.

Een mogelijke oorzaak voor het ‘per geval’ beoordelen van de situatie, zoals die uit dit onderzoek naar voren gekomen is, blijkt zowel met behulp van Lipsky als Terpstra verklaard te kunnen worden. Zo verwijst Lipsky naar de tegenstrijdige doelen waar de agenten bij hun werk mee te maken krijgen. Uit mijn onderzoek blijkt namelijk dat de agenten zich zeer bewust zijn van het feit dat de organisatie wil dat het protocol nageleefd wordt maar tegelijkertijd zijn de agenten zich er ook van bewust dat de burgers verwachten dat zij een eerlijke behandeling krijgen. Dit leidt ertoe dat een agent bij elke situatie weer een nieuwe afweging zal moeten maken, over wat er in deze situatie belangrijker is. Daarnaast kan het ‘per geval’ beoordelen door twee van Terpstra’s genoemde factoren verklaard worden en wel door; de eigen opvattingen van de agent en of het optreden zinvol zal zijn. Indien een agent denkt dat een andere aanpak beter of zinnvoller is dan is voorgeschreven, omdat deze andere aanpak zal resulteren tot het gewenste

resultaat: het ophouden van het geweld, dan leidt dit ertoe dat een agent van de regels af zal wijken.

Andere factor: Het niet op tijd binnenkrijgen van relevante informatie.

Tenslotte werd er van de regels afgeweken doordat informatie niet op tijd gelezen werd of doordat de uitwisseling van de informatie verkeerd ging. De afwijking die hierdoor ontstaat heeft een tweedelige oorsprong: ten eerste wordt informatie niet op tijd gelezen omdat de agent de afweging moest maken tussen de beschikbare tijd en beschikbaar personeel (dit wordt ook in het werk van Terpstra en Lipsky genoemd). Ten tweede werd informatie niet gelezen omdat de uitwisseling van informatie verkeerd liep. Deze fout lopende uitwisseling van informatie kwam doordat er met de verschillende systemen gewerkt wordt, waarin de informatie genoteerd wordt. Deze sluiten niet goed op elkaar aan, waardoor informatie niet of te laat wordt geraadpleegd.

De opgestelde hypothesen met redenen om af te wijken blijken dus bijna allemaal te kloppen. Agenten zullen minder snel de regels op volgen wanneer ze minder tijd hebben of als ze denken dat een andere aanpak effectiever zal zijn. Alleen de hypothese: gebrek aan steun van andere partijen leidt ertoe dat agenten het protocol niet na leven klopt op dit moment niet. Maar agenten noemen het gebrek wel als een mogelijke toekomstige factor om van het beleid af te wijken.

Maar een afwijking van het protocol is in ieder geval iets dat bij iedereen wel eens is gebeurd. De theorieën van zowel Lipsky als Terpstra hebben mij geholpen om deze afwijking te verklaren, zij gaven beiden aan dat het niet naleven van richtlijnen geen uitzonderlijk verschijnsel is omdat de werkelijkheid te ingewikkeld is om volgens de regels te leven. Beleid kan ervoor zorgen dat het werk makkelijker wordt en dat agenten grip blijven houden op de situatie, maar beleid kan er niet voor zorgen dat mensen ook daadwerkelijk de behandeling krijgen die ook het meest effectief zal zijn. Alle agenten worden hiermee geconfronteerd of het nu om het uitschrijven van boetes gaat of bij het ingrijpen bij huiselijk geweld. Het is daarom ook belangrijk dat beleid zich aan blijft passen aan nieuwe omstandigheden zodat het aantal afwijking in ieder geval gering blijft.

6.2. Conclusie.

In dit hoofdstuk heb ik gekeken of de gegevens uit de interviews verklaard konden worden met de theorie. Het bleek dat de door mij verkregen gegevens voor het grootste gedeelte inderdaad door de factoren, zoals in de theorie uiteengezet, verklaard kunnen worden. Om de afwijkingen van het protocol beperkt te houden is het van belang dat een aantal punten in het protocol verbeterd of aangescherpt dienen te worden. In hoofdstuk 8 zal ik aanbevelingen geven die de aanpak van huiselijk geweld kunnen verbeteren.

Hoofdstuk 7. Conclusie.

De vraag die ik in dit onderzoek stelde was:

Op welke wijze treden agenten op bij meldingen van huiselijk geweld en komt deze wijze overeen met de door het Protocol voorgeschreven wijze? Indien deze reactie afwijkt welke verklaringen zijn hier dan voor te geven?

Om deze vraag te beantwoorden heb ik de vraag verdeeld in kleinere deelvragen. Deze waren: Welke protocollen/richtlijnen voor het optreden bij huiselijk geweld zijn in Brabant Noord in gebruik? Hoe gaan agenten te werk als ze met een vorm van huiselijke geweld worden geconfronteerd? In hoeverre gaan agenten bij huiselijk geweld conform het protocol te werk? en tenslotte de vraag; Hoe kan een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering verklaard worden?

In de vorige hoofdstukken heb ik deze vragen beantwoord. Aan de hand van de benutte gegevens en doormiddel van de twaalf interviews die ik gevoerd heb is aangetoond dat huiselijk geweld een probleem is waar agenten regelmatig mee geconfronteerd worden. De politieorganisatie Brabant Noord, waar ik mijn onderzoek heb uitgevoerd, heeft voor de aanpak van huiselijk geweld een protocol tot stand gebracht. Het opgestelde protocol valt binnen het kader dat vastgesteld is door het College van Procureurs-generaal en bevat de regels, betreffende de wijze waarop agenten bij een confrontatie met huiselijk geweld te werk dienen te gaan. In totaal zijn er vier procedures vastgelegd. Bij procedure een wordt er door het slachtoffer geen aangifte gedaan en wordt er geen aanhouding verricht. Bij de tweede procedure wordt er door het slachtoffer wel aangifte gedaan maar wordt er geen aanhouding verricht. Procedure drie houdt in dat er door het slachtoffer aangifte wordt gedaan en dat er een aanhouding wordt verricht. De laatste procedure houdt tenslotte in dat het slachtoffer geen aangifte doet maar dat er wel een aanhouding wordt verricht.

Door de invoeringen in het BPS te analyseren en naar aanleiding van de gesprekken die ik met diverse agenten gevoerd heb bleek dat het protocol dat van kracht is voor huiselijk geweld over het algemeen goed nageleefd wordt. In het

merendeel van de situaties gaan agenten volgens het opgestelde protocol te werk. Toch bleek uit de verzamelde data dat er door agenten ook wel eens van het beleid wordt afgeweken.

Diverse factoren kunnen erin resulteren dat beleid in de praktijk niet uitgevoerd kan worden. Ik heb een viertal hypothesen opgesteld waar ik mij in het onderzoek nader op heb gericht. Deze hypothesen zijn gebaseerd op zowel de theorie als mijn persoonlijke opvattingen.

Het betrof hier de hypothesen:

- Het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, zal ertoe leiden dat agenten het protocol niet goed zullen naleven
- Agenten met weinig tijd en middelen zullen het protocol niet goed naleven.
- Eigen opvattingen van de agenten over de aanpak van huiselijk zullen ertoe leiden dat er van het protocol wordt afgeweken.
- Een nauwe aansluiting tussen het beleid en de dagelijkse handelingen zal ertoe leiden dat het protocol goed zal worden nageleefd.

Bij mijn onderzoek bleken de laatste drie van de opgestelde hypothesen te kloppen. De hypothese die ik als eerste noemde: Het gebrek aan steun van lokale partijen, zoals van de GGD, zal ertoe leiden dat agenten het protocol niet goed zullen naleven werd door agenten alleen aangestipt als een mogelijke belangrijke factor voor de toekomst.

Voor het grootste gedeelte wordt er door de agenten echter niet afwijkend van het protocol gehandeld. Dit betekent naar mijn mening echter niet, dat agenten zonder het protocol op dezelfde wijze gehandeld zouden hebben als dat ze met het protocol gedaan hebben. Uit de gesprekken met agenten bleek namelijk dat ze juist blij waren dat er een protocol was; volgens hen helpt het ze om beter met huiselijk geweld om te gaan. Dit omdat ze in het merendeel van de situaties nu niet zelf in iedere situatie de aanpak moeten bepalen omdat het in duidelijke taal opgesteld is. Het bestaan van het protocol is naar mijn mening dus zeer zinvol en zeker niet overbodig. Om ervoor te zorgen dat de omgang met huiselijk geweld voor zowel beleidsmakers als de beleidsuitvoerders echter nog eenvoudiger en

makkelijker te gebruiken is, zijn er nog wel een aantal verbeteringen van het protocol mogelijk. De gegevens uit mijn onderzoek toonden aan dat er nog wel een paar verbeterpunten mogelijk zijn. In het volgende hoofdstuk zal ik enkele aanbevelingen voor het protocol Huiselijk Geweld geven.

8. Aanbevelingen protocol.

Uit mijn onderzoek blijkt dat het protocol goed en helder opgesteld is, en dat het in de meeste gevallen door agenten goed nageleefd wordt. Er bleken echter ook een aantal situaties te zijn waarin er wel van de regels werd afgeweken. Op basis van de resultaten van dit onderzoek blijkt dat er nog een paar punten in het protocol, verbeterd zouden kunnen worden. Dit zijn:

1. Opvang voor kinderen

Bij de interviews is door agenten herhaaldelijk het verzoek geuit dat zij meer aandacht in het protocol willen zien voor de wijze waarop de opvang van kinderen geregeld wordt. Tot op heden is dit nog niet echt duidelijk/ goed in het protocol genoteerd, terwijl er tegenwoordig wel veel meer aandacht aan het welzijn van kinderen wordt besteed.

2. Terugkoppeling over het verloop van de zaak.

Tevens vinden sommige agenten dat er weinig tot geen terugkoppeling naar hen is over de wijze waarop zij een zaak behandeld hebben. Ook zouden zij graag willen weten hoe het met de zaak afgelopen is. Zij zijn van mening dat er op deze wijze meer draagvlak gecreëerd wordt om volgens het protocol te handelen. Doordat je door de feedback te horen krijgt dat het werk dat je verricht hebt effect heeft gehad zijn de agenten van mening dat zij gemotiveerd blijven om het protocol na te blijven leven. Tevens betekent de feedback dat je als agent te weten komt of andere instanties de zaak verder hebben opgepakt.

3. Betere afstemming tussen instanties.

Zoals bleek uit hoofdstuk 5 komt het voor dat agenten het protocol opvolgen maar dat er door andere instanties vervolgens geen stappen ondernomen worden: “*Het is moeilijk om een protocol huiselijk geweld te hebben en te volgen om vervolgens..wanneer je het opgevolgd hebt.. tegen een muur bij een andere instantie aan te lopen.*”

Bij de politie is gewerkt aan een helder protocol dat duidelijk specificeert hoe er door de agenten opgetreden dient te worden. Andere instellingen, met wie zij eigenlijk samen dienen te werken, gaan echter op een dusdanige afwijkende wijze

te werk dat het naleven van het protocol geen resultaat oplevert. Doordat de instellingen de betrokkenen geen hulp bieden hebben de agenten om dit moment het idee dat zij de regels voor niets opvolgen, hetgeen frustratie bij hen oplevert. Het is in dit geval dan ook belangrijk dat er met alle betrokken instanties betere afspraken gemaakt worden voor een gezamenlijke aanpak.

4. Betere afbakening van de termen.

Daarnaast is er nog een verbetering mogelijk bij het afbakenen van de termen (ex)vrienden en huisgenoten. Het is in dit geval voor de agenten vaak nog niet geheel duidelijk wanneer men de termen van (ex)vrienden en huisgenoten *niet* toe mag/ kan passen. De vraag die hier door agenten vaak werd gesteld was: na welke periode wordt er niet meer gesproken van huiselijk geweld maar van ‘gewone’ mishandeling. Daarnaast bestaat er bij agenten de vraag tot welke kring zij de familiebanden moeten laten meerekenen; dient een mishandeling door een neef waarmee het slachtoffer slechts een of twee keer eerder contact heeft gehad ook aangemerkt te worden als huiselijk geweld? In dit geval zou het mogelijkkerwijs beter zijn als deze termen iets nauwkeuriger zouden worden omschreven.

5. Tijdslimiet verwerken niet heterdaad situaties.

Tenslotte is er nog een verbetering mogelijk op het terrein van de tijd die er voor de afwikkeling van huiselijk geweld zaken beschikbaar is. Uit de gesprekken met de agenten kwam naar voren dat een dader van huiselijk geweld soms niet meer in een hulpverleningstraject kon worden geplaatst omdat een zaak te lang was blijven liggen. In deze gevallen was het zo dat agenten vaak binnen een maand hun informatie doorgespeeld hadden naar justitie maar dat het daar vervolgens zo lang was blijven liggen dat er vervolgens geen hulp meer mogelijk was. In dit geval is het misschien denkbaar dat er in het protocol een tijdslimiet ingesteld wordt voor de afhandeling hiervan voor zowel de agenten als door justitie.

Op deze manier weten zowel dader als slachtoffer binnen een afzienbare tijd waar ze aan toe zijn, en kan het hulpverleningstraject snel opgestart worden.

Gebruikte literatuur:

- o Amersfoort, P. e.a, (2001): Conferentie huiselijk geweld, Dijk van, Soomeren, van. e.a., Amsterdam
- o Ferweda. H, (2007): Met de deur in huis: aard, omvang achtergrondkenmerken en aanpak van huiselijk geweld in 2006 op basis van landelijke politiecijfers .Advies en onderzoeksgroep, Arnhem/Dordrecht. (internetlink: http://www.justitie.nl/images/20071214_5520296b%20politierapport%20Met%20de%20deur%20in%20huis_tcm34-94992.pdf; laatst geraadpleegd op 25-04-2009)
- o Ent, van der D, e.a. (2001): Thuisgeweld een zorg voor de politie, Elsevier Bedrijfsinformatie BV, s'-Gravenhage
- o Groen, M. & Lawick, J. van (2003): Intieme oorlog: over de kwetsbaarheid van familierelaties. Van Gennep, Amsterdam.
- o Heyman, T. Pols. G (1998): Ingrijpen (z)onder geweld: achtergronden en interventies bij geweld in het gezin. Uitgeverij Coutinho
- o Huiselijk geweld: de voordeur op een kier: omvang aard en achtergronden in 2004 op basis van landelijke politiecijfers, politieacademie, Apeldoorn
- o Janssen, H. (2006): Achter de Voordeur: aanpak van huiselijk geweld, Boom, Amsterdam
- o Lipsky, M (1980): Street- level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services, Russel Sage Foundation, New York
- o Lipsky, M, (1971); Toward a theory of street level bureaucracy, urban affairs quarterly, sage publications inc.Vol.6 , 391-409
- o Lünemann, K.D, Bruinsma. M.Y (2005), Geweld binnen en buiten; aard, omvang en daders van geweld, Wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum.

- o Ministerie van Justitie, (2004): voortgangsbericht over de aanpak van huiselijk geweld, Ministerie van Justitie, Den Haag
- o Politie Gelderland Zuid,(2001); Kwaliteitsstandaard relationeel geweld, Nijmegen, politie Gelderland Zuid,
- o Torre, E van der (1999): Politiewerk, politiestijlen, community policing, professionalisme, Samson
- o Tweede Kamer der Staten-Generaal, (2002) Privé geweld- een publieke zaak
- o Terpstra J.B. (2008): Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk, Den Haag : Reed Business
- o Van Dijk T, Oppenhuis E en Duesman B (1997): huiselijk geweld, aard, omvang en hulpverlening, Intromart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek
- o Wentink, M. e.a. (2006): een loket voor de bestijding van huiselijk geweld, Verwey Jonker instituut, Amsterdam
- o Stahls, I (2005): Huiselijk geweld, Maklu Apeldoorn,
- o Zoomer, O. (1990): vrouwenmishandeling; Politiewerk; een onderzoek naar het politieoptreden bij vrouwenmishandeling en 'relatieproblemen', Gouda Quint bv, Arnhem

Geraadpleegde politiebestanden over de periode 01-01-2008 – 25-06-2008

- o BPS systeem van het politiekorps Brabant Noord

Nageslagen literatuur

- o Baartman. H.E.M. (1997): Opvoeden kan zeer doen: over oorzaken van kindermishandeling, hulpverlening en preventie, Uitgeverij SWP, Utrecht

- o Monfoort van, A (1994): het topje van de ijsberg: kinderscherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief, SWP, Den Haag.
- o Lima, J. da (1995): Het klappen van de zweep: 20 jaar blijf van m'n lijf Amsterdam, Uitgeverij Jan van Arkel, Amsterdam
- o Singer, E. Wegelin, M, (1991): De familieband verbroken?, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht
- o Timmerman, R. (2005): Wat huiselijk geweld met je doet, Uitgeverij Boekencentrum, Zoetermeer.
- o R, Vandewege, R, Bruynooghe, S, Opdebeeck (1988), Ervaringen van vrouwen met fysiek en seksueel geweld, prevalentie en gevolgen, LUC Diepenbeek

Literatuur op internet

- o Gemeente Oss (laatst geraadpleegd 25-04-2009):
<http://www.oss.nl/content.jsp?objectid=527>
- o Ministerie van Justitie; Huiselijk geweld: feiten en cijfers (2007), (laatst geraadpleegd 25-04-2009): te vinden op:
http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/feiten/factsheethuiselijk_geweld_mei_2007.pdf
- o Provincie Groningen(laatst geraadpleegd 25-04-2009)::
<http://www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/geweld/groningen-met-de-deur-in-huis-vallen.pdf> (via de website <http://www.hetccv.nl/search/search?q=huiseijk+geweld&searchtype=simple> te openen, laatst geraadpleegd op 25-04-2009)
- o Huiselijkgeweld.nl (laatst geraadpleegd 25-04-2009):
<http://www.huiselijkgeweld.nl/index.html>

- o Juridische aspecten, Transact; (2005), (laatst geraadpleegd 25-04-2009);, :
<http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/publicaties/JuridischeAspecten%20definitief.pdf>
- o Openbaar Ministerie (laatst geraadpleegd 25-04-2009):
http://www.om.nl/onderwerpen/huiselijk_geweld/
- o Politie Limburg Noord (laatst geraadpleegd op 25-04-2009):
http://www.politie.nl/limburg-noord/politieabc/geweld/huiselijk_geweld.asp
- o Provincie Groningen (laatst geraadpleegd op 25-04-2009: te bereiken via:
<http://www.provinciegroningen.nl/zoeken?view=Standard&query=huiselijk%20geweld&startPage=9>)
<http://www.provinciegroningen.nl/21513/eindmetinghuiselijkgeweld.pdf?view=Standard&search=true>
- o Wallage, J korpsbeheerder van regiopolitie Groningen (2004): regeling huiselijk geweld en privacy (laatst geraadpleegd op 25-04-2009):
<http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/politie/Politieregeling%20HG%20en%20privacy%20Groningen.pdf>
- o Politiewet (1993), (laatst geraadpleegd 25-04-2009):: http://www.st-ab.nl/wetten/0237_Politiewet_1993_PolW.htm
- o Transact; landelijk expertisecentrum voor aanpak huiselijk, seksueel geweld en vraagstukken rond sekse en etniciteit: Huiselijk geweld een kerntaak voor de politie; *informatie voor politieprofessionals*, (laatst geraadpleegd 25-04-2009)::
http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/publicaties/hg_kerntaak_voor_de_politie.pdf
- o Stichting www.partnermishandeling.nl (laatst geraadpleegd op 25-04-2009)
http://www.partnermishandeling.nl/main.php?item=aanwijzing_om
- o Transact; landelijk expertisecentrum voor aanpak huiselijk, seksueel geweld en vraagstukken rond sekse en etniciteit: Huiselijk geweld een kerntaak voor de politie; *informatie voor politieprofessionals* (laatst geraadpleegd op 25-04-2009: link te bereiken via pagina:
http://www.movisie.nl/115029/def/home_/huiselijk_geweld/ :
[http://www.movisie.nl/onderwerpen/huiselijk_geweld/docs/Websheet%20HG\(2\)%2020p%20jan%2009.pdf](http://www.movisie.nl/onderwerpen/huiselijk_geweld/docs/Websheet%20HG(2)%2020p%20jan%2009.pdf)
- o Gemeente Apeldoorn, (laatst geraadpleegd op 25-04-2009)::
http://www.apeldoorn.nl/data/TER/docs/leven/veiligheid/huiselijkgeweld_toekomstplannen.pdf

- o Regionaal Veiligheidshuis (laatst geraadpleegd op 25-04-2009):
<http://www.rvml.nl/>

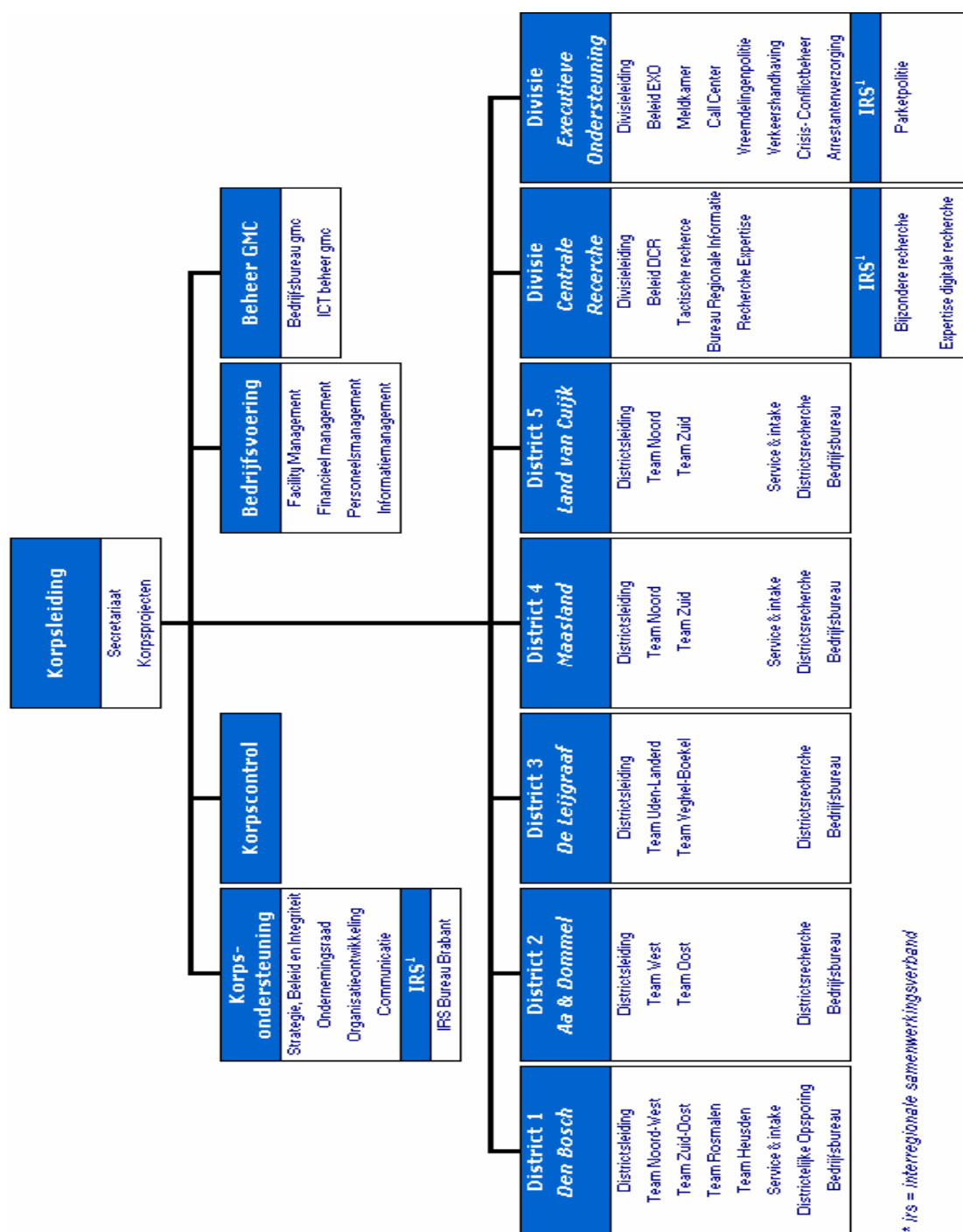
Bijlagen

Bijlage 1.

Tabel. 1: Huiselijk geweld op landelijk niveau in Percentages voor de jaren 2004 en 2005 uitgesplitst naar type geweld.

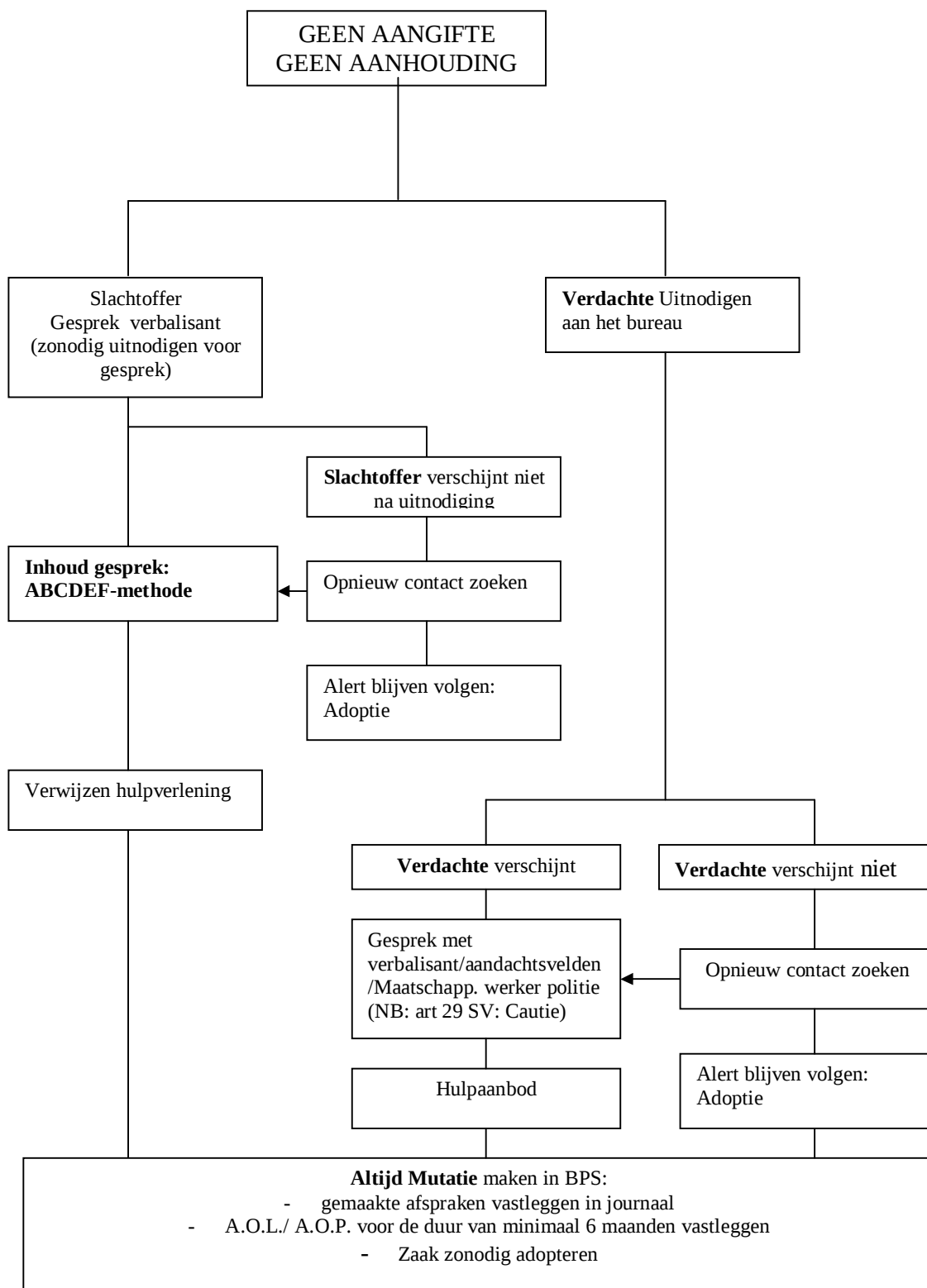
Vormen van huiselijk geweld	2004	2005
Lichamelijk (vooral mishandeling)	35.9%	41.1%
Psychisch (relatieproblemen)	46.5%	34.6%
Seksueel (bijna 40% minderjarigen)	3.3%	3.7%
Belaging	3.3%	3.9%
Bedreiging	11.0%	16.7%

Bijlage 2. organigram politiekorps Brabant Noord.

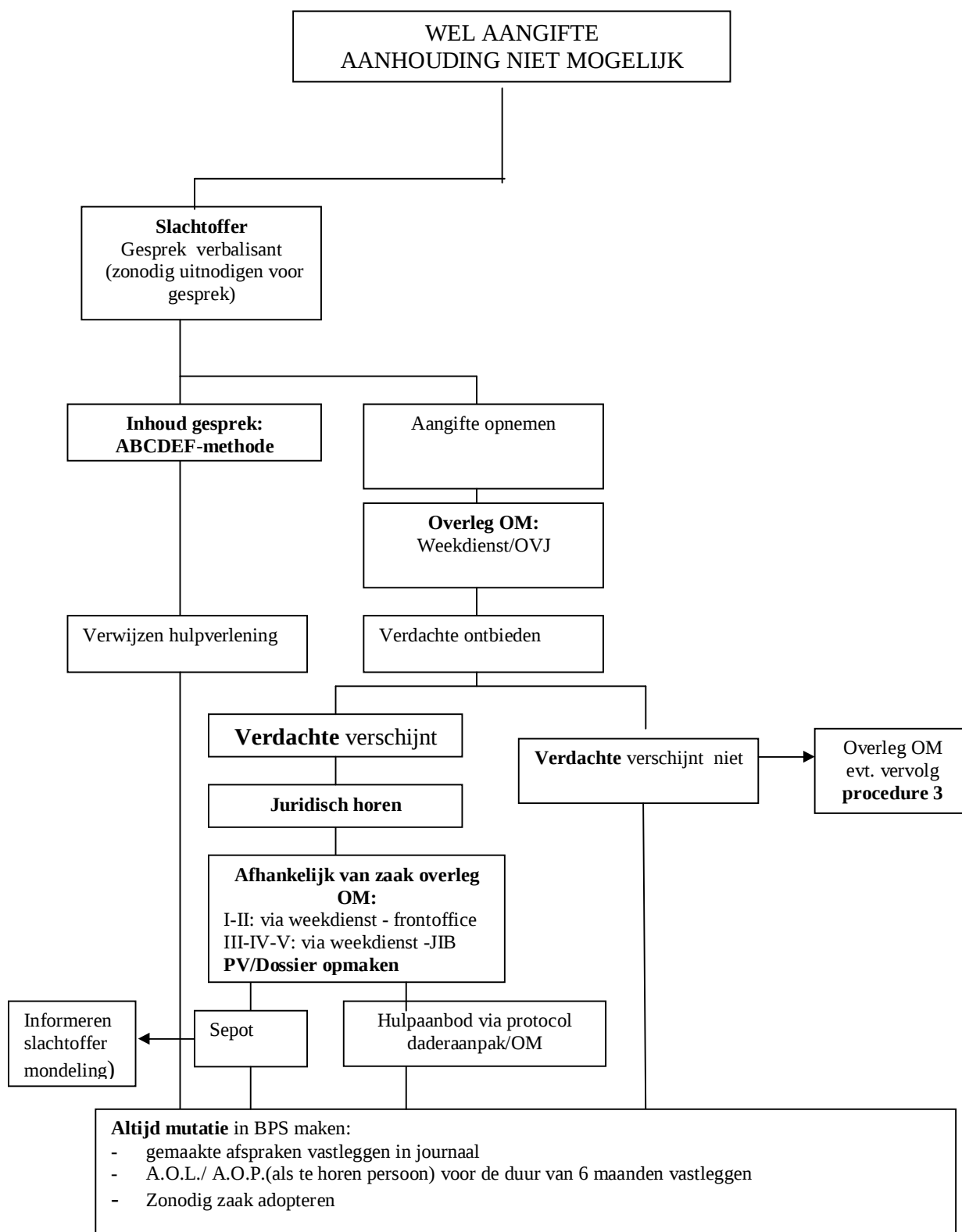


* IRS = interregionale samenwerkingsverband

Bijlage 3. Procedure 1



Bijlage 4. Procedure 2



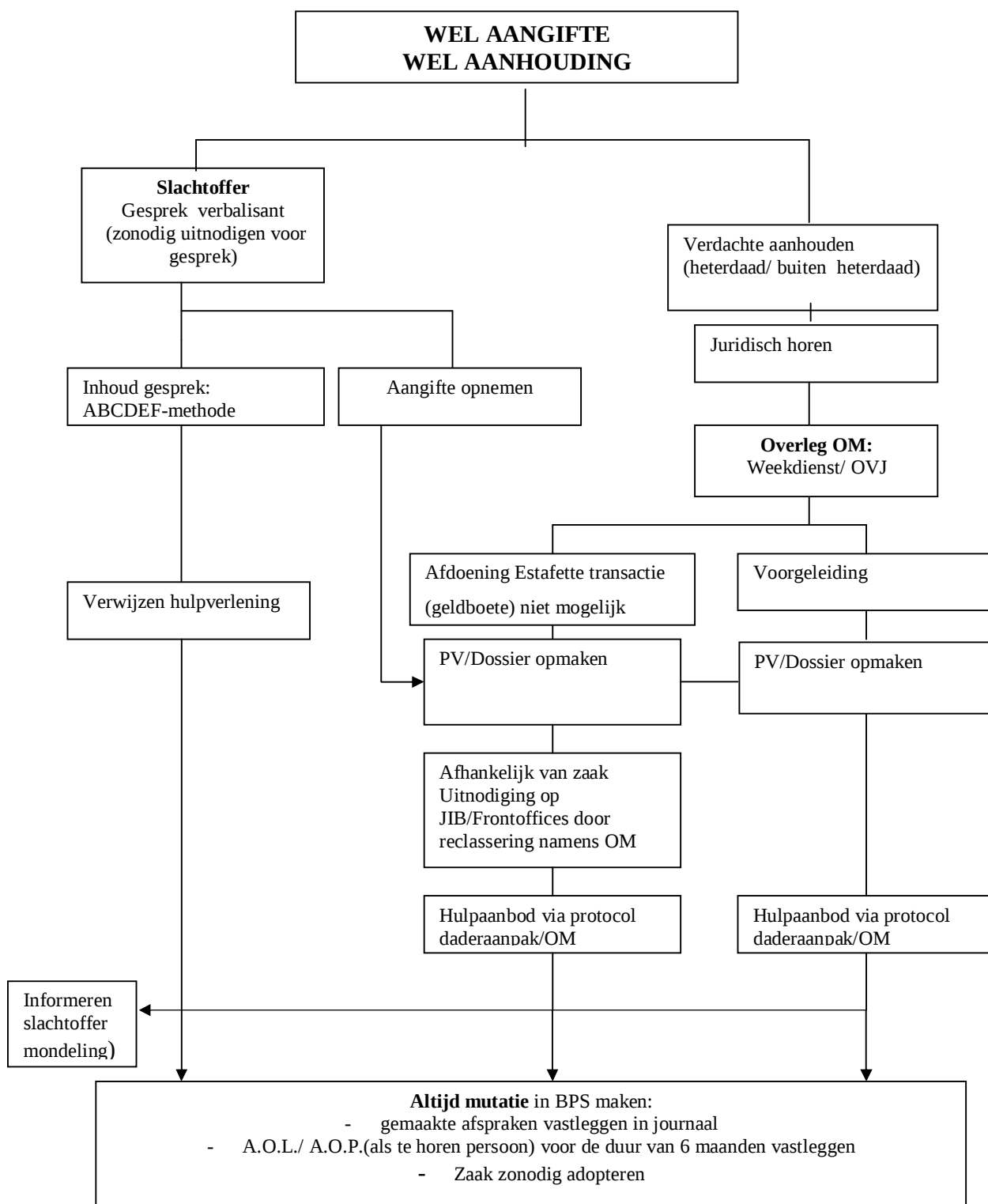
Bijlage 5.

Art. 316 van het Wetboek van Strafrecht: indien de dader of medeplichtige aan een der in deze titel omschreven misdrijven de niet van tafel en bed of van goederen gescheiden echtgenoot is van hem tegen wie het misdrijf is gepleegd, is de strafvervolgning tegen die dader of die medeplichtige uitgesloten, (de vervolgingsuitsluitingsgrond)

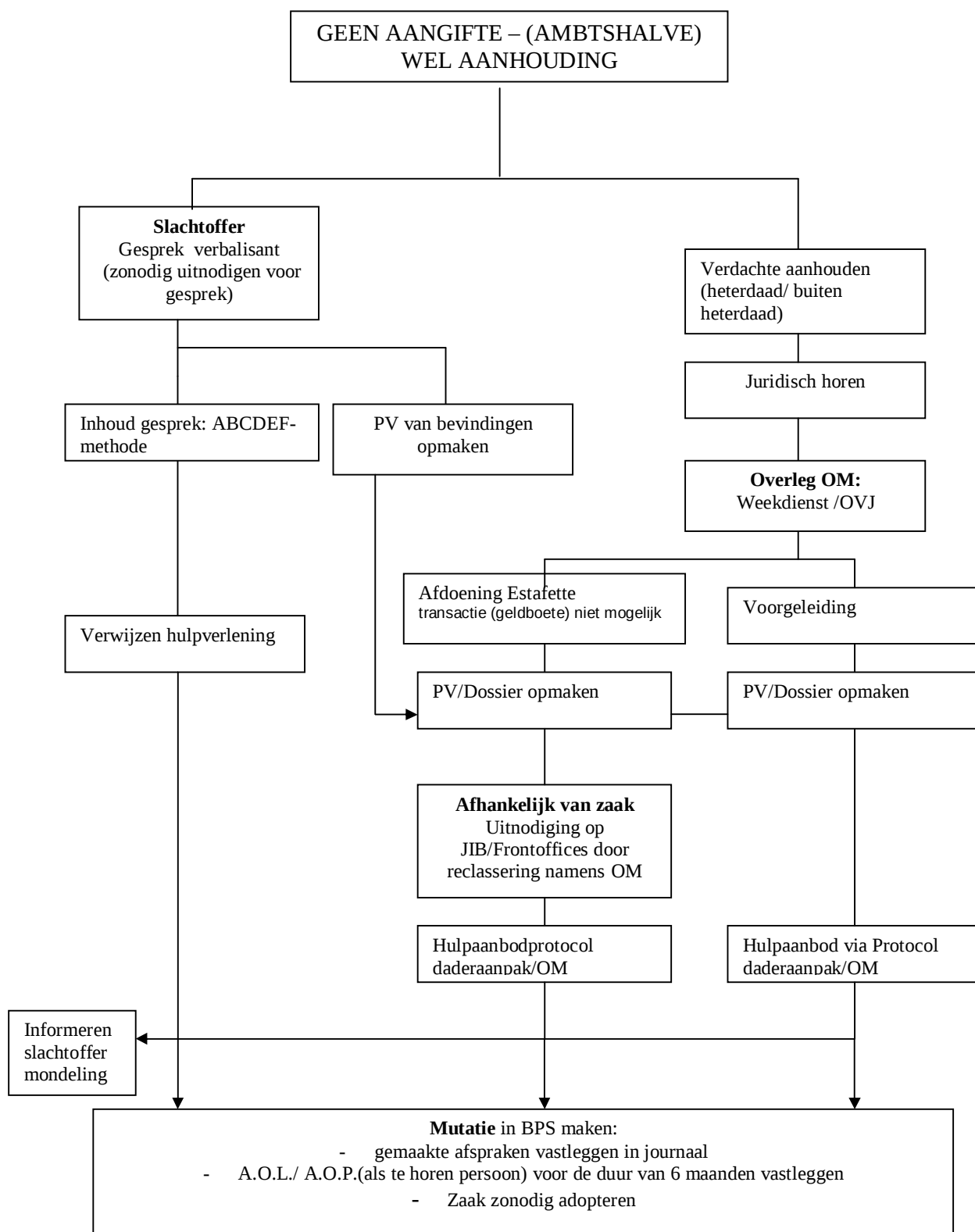
Art. 255 van het Wetboek van Strafrecht: dat inhoudt dat 'hij die opzettelijk iemand tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging hij krachtens wet of overeenkomst verplicht is, in een hulpeloze toestand brengt of laat'

284 van het Wetboek van Strafrecht: een ander door geweld of enige andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of enige andere feitelijkheid, gericht hetzij tegen die ander hetzij tegen derden, wederrechtelijk dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden.

Bijlage 6. Procedure 3



Bijlage 7. Procedure 4



Bijlage 8. Geïnterviewde agenten

1. Jeugdagent/ hoofdagent	juli 2008
2. Agent	juli 2008
3. Brigadier surveillance dienst	juli 2008
4. Taakaccenthouder criminaliteit	juli 2008
5. Agent	juli 2008
6. Project brigadier	juli 2008
7. Hoofdagent.	augustus 2008
8. Brigadier taakaccenthouder huiselijk geweld	augustus 2008
9. Hoofdagent	augustus 2008
10. Hoofdagent basis politie zorg	augustus 2008
11. Agent	september 2008
12. Hoofdagent	september 2008

Bijlage 9: Redenen om af te wijken uiteengezet per geïnterviewde agent.

Agent 1: is wel eens om de volgende redenen afgeweken:

- Tijdgebrek
“het komt wel eens voor dat we niet meteen kunnen reageren.”
- persoonlijke opvatting
“Het is wel eens voorgekomen dat het protocol een handeling voorschreef maar dat we dit niet uitgevoerd hebben omdat we het idee hadden dat het bieden van hulp meer effect zou hebben in deze situatie”
- daarnaast heeft hij het gebrek aan steun als mogelijke toekomstige factor genoemd

"We kregen een melding dat een jongen zijn moeder en zijn zus bij hen thuis bedreigde met een mes. Ter plaatse zagen we dat de moeder en zijn zus het huis waren ontvlucht, en dat de jongen zichzelf van het leven dreigde te beroven als zij het huis weer in zouden komen. Omdat we hier vreesden voor het welzijn van de jongen en omdat we bang waren dat hij moeder en zijn zus iets aan zou doen hebben we hem aangehouden en naar het bureau gebracht. Daar hebben we vervolgens de GGD gewaarschuwd. Eenmaal op het bureau besloot de opgeroepen psychiater dat er geen voldoende aanleiding was om de jongen te behandelen, aangezien hij 'mentaal niets mankeerde'. Het is moeilijk om een protocol huiselijk geweld te hebben en te volgen om vervolgens..wanneer je het opgevolgd hebt.. tegen een muur bij een andere instantie aan te lopen.'

Agent 2: is wel eens om de volgende redenen afgeweken:

- tijdgebrek
“het komt wel eens voor dat er niet meteen gereageerd kan worden.”
- persoonlijke opvatting
“soms zijn we van mening dat een ander hulpverleningstraject beter zal werken dan dat in het protocol wordt voorgeschreven.”
- daarnaast heeft hij het gebrek aan steun als mogelijke toekomstige factor gegeven

“als je iemand oppakt en vervolgens geen hulp krijgt van de andere instanties is dit moeilijk te bevatten.”

Agent 3: is wel eens om de volgende redenen afgeweken:

- tijdgebrek

“soms hebben we gewoon echt geen tijd om meteen te reageren..”

- persoonlijke opvatting

"[..].In mutatie nr. Y heb ik een aangifte van bedreiging (art 285 Sr) en mishandeling met verzwarende omstandigheid familielid (art. 300 juncto art. 304 Sr). Ik heb met het slachtoffer destijds de afspraak gemaakt dat ik geen actie zou ondernemen, temeer omdat het slachtoffer eigenlijk geen aangifte wilde doen, maar dat het meer een schreeuw om hulp was omdat diverse instanties geen gehoor gaven...[..].. ik heb destijds met slachtoffer afspraken gemaakt die ik eigenlijk niet had mogen maken. De feiten welke de verdachte gepleegd had ten opzichte van..[..].. waren dusdanig dat er eigenlijk gewoon vervolgd had moeten worden, of in ieder geval onderzocht had moeten worden zodat het veiligheidshuis/ OM een beslissing hadden kunnen nemen..[..]..zo is het protocol, maar soms willen de mensen geen aangifte doen maar willen ze alleen hulp krijgen...[..].. Ze kunnen het bij elke hulpinstantie geprobeerd hebben maar de hele tijd een afwijzing gekregen hebben op hun verzoek, als laatste redmiddel gaan ze dan naar de politie in de hoop dat zij misschien bij een instantie de benodigde hulp kunnen realiseren. [..]"

- daarnaast heeft hij het gebrek aan steun als mogelijke toekomstige factor gegeven

“Het uitblijven van steun van andere instanties is soms niet goed te begrijpen.”

Agent 4: is wel eens om de volgende redenen afgeweken:

- persoonlijke opvatting

“soms is het belangrijker om begrip te tonen voor een situatie dan iets anders.”

- Tijdgebrek

“Tijd kan soms een probleem zijn.”

Agent 5: is wel eens om de volgende redenen afgeweken

- persoonlijke opvatting

“Het protocol functioneert goed, toch is het belangrijk ook je eigen visie niet te vergeten.”

- Tijdgebrek

“Een gebrek aan tijd speelt nog steeds een grote rol waarom het beleid niet altijd strikt wordt nageleefd.”

Agent 6: is wel eens om de volgende redenen afgeweken

- persoonlijke opvatting

“het protocol is er met een reden maar soms kom je gewoon met gevallen in aanraking waarbij je het menselijker vindt om van het beleid af te wijken.”

- Tijdgebrek

“ik hoor regelmatig van collega dat zij te weinig tijd hebben en ik kan me daar wel in vinden.”

Agent 7: is wel eens om de volgende redenen afgeweken

- persoonlijke opvatting

“..protocol is goed dichtgetimmerd, soms wijken we echter wel af omdat de omstandigheden waarin de mensen zich bevinden dan een grotere rol spelen dan het goed naleven van beleid.”

-verkeerde informatie

“het komt wel eens voor dat informatie pas later wordt gelezen omdat er met verschillende systemen gewerkt wordt.”

Agent 8: is wel eens om de volgende redenen afgeweken

- persoonlijke opvatting

“Het protocol is goed en helpt in veel gevallen. Maar in sommige situaties is het toch belangrijk om zelf een afweging te maken.”

- tijd

“aantal meldingen schommelt veel, soms krijg je een paar dagen geen meldingen en dan ineens een heleboel, dan is het niet altijd mogelijk om overal even snel op te reageren.”

Agent 9: is wel eens om de volgende redenen afgeweken

- persoonlijke opvatting

“Wanneer wij denken dat een andere aanpak beter werkt wil het wel eens voorkomen dat wij dan ook van het protocol afwijken. Dit melden wij later dan wel in onze gegevens of aan de leidinggevende.”

- tijdgebrek

“[..]Ja, er wordt nog wel eens van het protocol afgeweken door collega's. Hiervoor zijn meerdere oorzaken te geven: ze hebben het te druk met andere meldingen en besluiten pas later bezig te gaan met de zaak, er zijn te weinig mensen beschikbaar of het is een melding die betrekking heeft op iemand die al veel vaker meldingen heeft gedaan en waarbij ze weten dat er niet echt haast bij is. Dit omdat de collega's weten dat er bijvoorbeeld altijd drank in het spel is en de betrokkenen toch bij elkaar blijven...[..]”

- daarnaast heeft hij het gebrek aan steun als mogelijke toekomstige factor gegeven

“andere instanties waar we mee samen moeten werken wijzen in sommige gevallen de mensen af. Wij als agenten kunnen bij dit gebrek aan steun nu eenmaal niets doen....het is eigenlijk best ontmoedigend.”

Agent 10: is wel eens om de volgende redenen afgeweken

- persoonlijke opvatting

“het komt bijna nooit voor omdat het protocol goed en helder is maar er is wel een keer een situatie geweest waarin we dachten dat een andere aanpak beter zou zijn.”

- Tijdgebrek/middelen

“[..]Het betrof hier een vrouw die herhaaldelijk bij ons kwam om melding te maken van huiselijk geweld door haar echtgenoot, terwijl na onderzoek van ons bleek dat hier geen enkele sprake van was. De vrouw, die van haar man wilde scheiden, wist dat wanneer ze maar vaak genoeg melding maakte bij ons het uiteindelijk nadelig uit zou vallen voor haar echtgenoot. Op deze manier zou ze vervolgens ook de kinderen die zij hadden bij zich kunnen houden...[..]”

Agent 11: is wel eens om de volgende redenen afgeweken

- persoonlijke opvatting

"[..].Slachtoffer raakte ook volledig in paniek bij het uitleggen van de procedure bij huiselijk geweld. Gezien dit feit leek het ons het beste om niet aan te houden en een gesprek met de verdachte aan te gaan...[..]"

- tijdgebrek

"Het is niet altijd mogelijk meteen te reageren.."

Agent 12 is wel eens om de volgende redenen afgeweken

- persoonlijke opvatting

"wanneer we zien dat een slachtoffer in paniek raakt en we het idee heb dat een andere aanpak beter zal werken wijken we wel eens van het protocol af ja.."

- Tijdgebrek

"soms is het niet mogelijk meteen te reageren."

- daarnaast heeft hij het gebrek aan steun als mogelijke toekomstige factor gegeven

"het is moeilijk om te zien dat je iemand oppakt en een paar uur later weer op straat ziet rondlopen omdat andere instanties geen hulpaanbod doen."