



Een veiliger (t)huis door samenwerking in het veiligheidshuis?!

-Een onderzoek naar de invloed van de politiemedewerker op de samenwerking binnen het terrein van huiselijk geweld-

Lucille Smit – 0077453

Universiteit Twente

Master Public Administration; Track: Public Safety

Interne begeleiding: Drs. G.D. Bakker en Dr. H.G.M. Oosterwijk

Externe begeleiding: Drs. R.H. Johannink MCDm

Opdrachtgever: Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietaak

UNIVERSITEIT TWENTE.

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie dat het resultaat is van mijn afstudeeronderzoek. Het vormt voor mij de afsluiting van mijn studentenperiode in Enschede. Deze periode heeft uiteindelijk iets meer dan zes jaar geduurd. En het is voor mij een hele mooie tijd geweest waarin ik veel plezier heb gehad en veel geleerd heb, zowel op het studiegerelateerde vlak als menselijk.

Dit voorwoord wil ik gebruiken om de mensen te bedanken die mij tijdens het schrijven van mijn scriptie geholpen hebben:

Allereerst wil ik Roy Johannink bedanken. Hij heeft mij op een erg fijne manier begeleid. Hij was altijd bereikbaar, gaf duidelijke en goede tips en dacht met mij mee. Hij sprak zijn vertrouwen in mij uit en ik heb het gevoel gehad dat ik op elk moment bij hem terecht kon, met wat voor vraag dan ook. Ik ben hem dan ook erg dankbaar voor zijn begeleiding.

Natuurlijk wil ik ook mijn begeleiders vanuit de universiteit bedanken, Inge Bakker als eerste begeleider en Herman Oosterwijk als tweede begeleider. Zij hebben mijn stuk voorzien van commentaar en mij suggesties meegegeven zonder dat zij mij beperkten in mijn eigen ideeën. Hierdoor hebben zij mij de ruimte gegeven om initiatief te tonen, creatief te leren denken en zelf van mijn fouten te leren. Zij hebben mij vertrouwen gegeven in een goede afloop en Inge stond ook nog voor mij klaar nadat zij met ingang van 1 oktober elders aan een nieuwe baan is begonnen.

Uiteraard ben ik ook dank verschuldigd aan mevrouw Mariëtte Christophe. Als programmamanager van het 'Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietak' heeft zij voor mij dit onderzoek mogelijk gemaakt. Ik hoop dan ook van harte dat ik voor haar een nuttige bijdrage aan het programma heb kunnen leveren.

Daarnaast wil ik mijn dank uitspreken aan alle mensen die bijna vanzelfsprekend tijd hebben vrijgemaakt voor een interview met mij. Zonder deze informatie was het voor mij niet mogelijk geweest om mijn onderzoek uit te voeren. En ook de personen die achteraf hun visie op mijn stuk hebben gegeven wil ik bedanken, in het bijzonder Sylvia, dhr. John Wauben (ketenmanager veiligheidshuis Tilburg) en mevr. Annemieke de Winter (ketenmanager veiligheidshuis Maas & Leijgraaf).

Ook wil ik de medewerkers van VDMMP bedanken. Ik heb kennis gemaakt met een erg gastvrije organisatie. Ik wil hen daarom bedanken voor de mogelijkheid om bij hun aan mijn onderzoek te werken, de leuke gesprekken en de inkijkjes in de praktijk.

En '*last, but not least*' wil ik mijn ouders, en daarbij dus ook Georg, bedanken voor hun steun en vertrouwen tijdens mijn studietijd. Het interesse dat zij altijd getoond hebben en het enthousiasme waarmee zij mijn keuzes steunden, heeft mij altijd goed gedaan en gestimuleerd. Bovendien wil ik mijn vriend, Niek, bedanken voor zijn liefde, steun en sterkende woorden als ik deze nodig had.

Lucille Smit,

Den Haag, oktober 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Inhoudsopgave.....	4
Samenvatting.....	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	14
1.1 Achtergrondinformatie.....	14
1.2 De rol van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld binnen het veiligheidshuis	18
1.3 Aanleiding van het onderzoek.....	20
1.4 Doel van het onderzoek	22
1.5 Leeswijzer	23
Hoofdstuk 2 Onderzoeksvragen	24
2.1 Probleemstelling en hoofdvraag van het onderzoek	24
2.1.1 Schematische weergave van het onderzoek	25
2.2 Deelvragen van het onderzoek	26
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader: Factoren die een rol spelen bij de taakuitvoering en de samenwerking met partners	28
3.1 De ‘street-level bureaucrat’ en de doorwerking van het beleid in de praktijk	29
3.2 Conflict: de ‘street-level bureaucrat’ staat tussen twee partijen in.....	32
3.2.1 Aanpassingsmechanismen van de ‘street-level bureaucrat’	33
3.3 Uitvoeringsstijlen bij het politiewerk	34
3.4 Tot dusver.....	36
3.5 De ‘Roos van Leary’	37
3.6 Vertaling naar de praktijk.....	38
3.7 Typering van het samenwerkingsverband	40
3.8 Slot.....	41
3.8.1 Schematisch overzicht theorieën	42

Hoofdstuk 4 Onderzoeksofzet en onderzoeksvragen.....	44
4.1 Opzet van het onderzoek	44
4.2 Onderzoeksgebied.....	44
4.2.1. Selectie van de casussen	45
4.3 Methoden van het onderzoek.....	45
4.3.1 Documentenanalyse.....	45
4.3.2 Interviews	46
4.3.3. Observaties.....	47
4.3.4 Tot slot.....	47
 Hoofdstuk 5 Situatiebeschrijving.....	 49
5.1 Situatiebeschrijving: Amersfoort.....	49
5.1.1 Algemene informatie over het veiligheidshuis.....	49
5.1.2 De aanpak van huiselijk geweld in het veiligheidshuis.....	50
5.1.3 De opzet van de politie.....	52
5.2 Situatiebeschrijving: Enschede.....	53
5.2.1 Algemene informatie over het veiligheidshuis.....	53
5.2.2 De aanpak van huiselijk geweld in het veiligheidshuis.....	54
5.2.3 De opzet van de politie.....	56
5.3 Overeenkomsten en verschillen tussen de twee casussen.....	57
5.4 Tot slot.....	59
 Hoofdstuk 6 De politietaak en de uitvoering	 60
6.1 Deelvragen worden beantwoord vanuit de theorie en de praktijk	60
6.2 Theorie: Factoren die van invloed zijn op het politiewerk.....	60
6.3 De taken van de politie in de praktijk en de knelpunten in het politiewerk volgens de politied medewerkers zelf.....	63
6.3.1 Politietaken en –uitvoering in Amersfoort.....	63
6.3.2 Knelpunten in het politiewerk in Amersfoort	65
6.3.3 Politietaken en –uitvoering in Enschede	67
6.3.4 Knelpunten in het politiewerk in Enschede.....	69
6.3.5 Schematische weergaven van factoren die van invloed zijn op het politiewerk	71
6.3.6 Schematische weergave van knelpunten tijdens het politiewerk.....	72
6.4 Oordeel van de politied medewerkers over hun taakuitvoering	73

6.4.1 Overwegingen en motivatie bij de taakuitvoering.....	74
6.5 De taken van de politie in de praktijk en de uitvoering ervan volgens de netwerkpartners.....	75
6.6 De ideale politiestijl bij de aanpak van huiselijk geweld	76
6.6.1 De politiestijl: Amersfoort	77
6.6.2 De politiestijl: Enschede	78
6.6.3 De ideale politiestijl volgens alle respondenten	80
6.7 Conclusie	81
Hoofdstuk 7 Samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld	85
7.1 Inleiding	85
7.2 Theorie: het type samenwerkingsverband en gevolgen van gedrag voor de samenwerking	85
7.3 Oordeel over de samenwerking	86
7.4 Kennis met betrekking tot de onderliggende afspraken.....	89
7.4.1 Amersfoort	89
7.4.2 Enschede	89
7.4.4 Overzicht paragraaf 7.4 in tabel.....	90
7.5 De politie in de samenwerking.....	91
7.5.1 De politie over haar eigen rol in de samenwerking	91
7.5.2 De visie van de netwerkpartners op de houding van de politie.....	91
7.6 Knelpunten in de samenwerking.....	93
7.6.1 Knelpunten in de samenwerking volgens de politie	94
7.6.2 Knelpunten in de samenwerking met de politie	94
7.6.3 Knelpunten met betrekking tot de afspraken	96
7.6.4 Overzicht paragraaf 7.6 in tabel.....	97
7.7 Conclusie	97
Hoofdstuk 8 Conclusie	100
8.1 Nieuwe aanpak huiselijk geweld onderzocht.....	100
8.2 De invloed van de politie op de samenwerking bij huiselijk geweld.....	101
8.3 De samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld	102
8.3 Aanbevelingen.....	106
Nawoord.....	107

A safer home thanks to cooperation in ‘safety houses’?!	1099
Verwijzingen	1155
Literatuur en referenties	1155
Afkortingen.....	1199
Bijlagen.....	12020
Bijlage 1 – Definitie ‘huiselijk geweld’	12020
Bijlage 2 – Het Veiligheidshuis.....	1211
Bijlage 3 - Organisatienetwerk Huiselijk Geweld en de Politietaak	1255
Bijlage 4 – De aanpak van huiselijk geweld in fasen	1277
Bijlage 5 – Stroomschema aanpak huiselijk geweld.....	1288
Bijlage 6 – Ontwikkelingen op het gebied van casusoverleggen huiselijk geweld te Amersfoort	1299
Bijlage 7 – Taken van de politie uit het ‘Protocol VeiligHuis’	13030
Bijlage 8 – Officiële routing van ‘zorggevallen’ in Enschede	1311
Bijlage 9 – Actiepunten van de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie in Enschede bij de aanpak van huiselijk geweld.....	1322

Samenvatting

Achtergrondinformatie

Regelmatig worden wij in het nieuws geconfronteerd met berichten over gezinsdrama's, kindermishandeling, ouderenmishandeling en partnergeweld. Dit valt allemaal aan te merken als huiselijk geweld. Namelijk, *“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)”* (Transact, 2006:2).

Uit metingen over de aard en omvang van huiselijk geweld is onder andere naar voren gekomen dat in 2004 landelijk 56.355 incidenten van huiselijk geweld geregistreerd zijn en dat dit aantal de jaren er na nog verder steeg (2005:57.421, 2006:62.938, 2007:64.822). Huiselijk geweld is doodsoorzaak nummer twee bij een niet natuurlijke dood. Deze cijfers geven slechts beperkt informatie omdat (nog steeds) sprake is van onvolledige registratie. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat slachtoffers geen melding of aangifte doen. Gemiddeld worden slachtoffers namelijk 33 keer mishandeld voordat zij de politie benaderen. Bij deze aantallen moet wel de kanttekening geplaatst worden dat de forse toename ook veroorzaakt wordt door de verhoogde aandacht voor huiselijk geweld bij de politie en de betere registratie.

Slachtoffers van huiselijk geweld lopen relatief meer kans om later in hun leven opnieuw slachtoffer of dader van geweld te worden dan personen die nooit slachtoffer van huiselijk geweld zijn geweest. Door huiselijk geweld nu goed aan te pakken, kan toekomstig slachtoffer- of daderschap voorkomen worden, ook op andere terreinen dan huiselijk geweld.

De aard van het probleem en de mate waarin het zich voordoet heeft ook de aandacht van de politiek, namelijk in de kabinetsnota 'Privé geweld – publieke zaak, een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld'. De politiek streeft naar een effectievere aanpak. En inmiddels zijn hiervoor verschillende maatregelen ingevoerd, een voorbeeld is het tijdelijk huisverbod met ingang van 1 januari 2009. Hierbij kan de dader tien dagen (met eventuele verlening) uit zijn huis geplaatst worden. Verder zijn al in 1997 experimenten uitgevoerd waarin partners binnen justitie samenwerken bij de aanpak van lokale veiligheidsproblemen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in 'Justitie in de Buurt nieuwe stijl', ook wel bekend onder de naam veiligheidshuizen. Eind 2009 moet een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen bestaan. Binnen deze veiligheidshuizen wordt onder andere gewerkt aan het stoppen en voorkomen van huiselijk geweld.

De veiligheidshuizen

Een veiligheidshuis is een locatie waar integrale samenwerking tussen verschillende veiligheidspartners plaatsvindt, niet te verwarren met bijvoorbeeld een slachtofferhuis. Door de samenwerking kan een casus in zijn geheel aangepakt worden doordat afstemming en overleg over de werkzaamheden van verschillende, betrokkene partijen plaatsvindt. Een veiligheidshuis kan omschreven worden als een *“lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende*

veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen” (www.veiligheidshuis.nl, 2009).

Er bestaat geen blauwdruk voor de manier waarop de veiligheidshuizen ingericht zijn of waarop de samenwerking plaatsvindt. Wat wel hetzelfde is, is dat overal met vijf basispartners gewerkt wordt: het OM, de politie, reclassering, de gemeente en de Raad voor de Kinderbescherming. Ook de drie kernthema's zijn bij elk veiligheidshuis hetzelfde, namelijk huiselijk geweld, veelplegers en risicojongeren. Verder kan een veiligheidshuis zelf bepalen of het de samenwerking met een aantal partners wil uitbreiden en/of het zich naast deze drie kernthema's nog op andere thema's wil richten.

De formele politietaak

De formele politietaak is het handhaven van de openbare orde, het opsporen van strafbare feiten en hulp te verlenen aan hen die dat behoeven. Uit deze kerntaken is een nieuwe kerntaak voortgekomen, namelijk 'signaleren en adviseren'. Dit met het oog op het feit dat de politie steeds meer in netwerken samenwerkt met andere organisaties. De basis van de samenwerking in netwerken is voornamelijk dat iedereen binnen die samenwerking hetzelfde doel heeft. Binnen het netwerk huiselijk geweld is dit het laten stoppen van huiselijk geweld. De rol van de politie in het veiligheidshuis is daarom een nieuwe rol waarbij dit signaleren en adviseren een belangrijk aspect is. Dit houdt in dat zij onveiligheidsproblemen moet signaleren en vervolgens de partners bij de gezamenlijke aanpak adviseert. De manier waarop de politie deze taken op het terrein van huiselijk geweld invult, kan nog per veiligheidshuis of regio verschillen.

Onderwerp van het onderzoek en de verwachtingen vooraf

Dat huiselijk geweld een veelvoorkomend probleem is met ernstige gevolgen, dat de veiligheidshuizen overal anders opgezet kunnen zijn, dat huiselijk geweld ook binnen de politieorganisatie overal anders ingebed kan zijn en dat er geen formele, landelijke politietaak bestaat op het gebied van huiselijk geweld, heeft er allemaal toe bijgedragen dat in dit onderzoek de invloed die uitgaat van de politiemedewerker op de gezamenlijk samenwerking betreffende huiselijk geweld centraal staat. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietaak.

Met behulp van wetenschappelijke theorieën is vooraf voorspeld dat politiemedewerkers bij de uitvoering van hun taken te maken hebben met chronisch ontoereikende middelen, dat de vraag naar diensten toe zal nemen naarmate het aanbod toeneemt en dat de doelstellingen betreffende het werk vaag, ambigu of conflicterend kunnen zijn. Verder kunnen de prestaties van de politiemedewerkers moeilijk of niet gemeten worden en zijn de cliënten onvrijwillig klant. Bovendien bestaat de verwachting dat de doorwerking van het beleid bij de politie afhankelijk is van de steun van andere partijen, het bestaan en functioneren van specifieke teams, de overtuiging van de politiemedewerker betreffende de werkwijze en de overeenkomst tussen zijn ideeën, normen en waarden en het beleid. Bij de uitvoering van zijn werkzaamheden op het gebied van huiselijk geweld, werkt de politiemedewerker niet alleen in zijn eigen organisatie, maar maakt hij ook deel uit van het netwerk huiselijk geweld. De kans bestaat dat hij hierdoor in een conflict terecht komt. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen doordat de partners verschillende kernwaarden hebben of doordat eisen, doelen, ideeën en/of werkzaamheden van de politieorganisatie en het netwerk huiselijk geweld niet

met elkaar overeenkomen. Dit is tevens een gevaar dat voortkomt uit de manier waarop de samenwerking tussen de verschillende partijen is opgezet, het is een netwerkstructuur. Problemen kunnen ontstaan doordat de gemeenschappelijke doelstelling van het netwerk, niet betekent dat de individuele leden geen verplichtingen meer vanuit hun eigen organisatie hebben. Voor de politie is het beleid dat normerend wordt opgetreden tegen huiselijk geweld. Voor de hulpverlening staat hulpverleners centraal.

Voor werknemers van overheidsorganisaties met een hiërarchische en bureaucratische inrichting, die in direct contact staan met de burger, is het typisch dat zij over veel beleidsvrijheid beschikken. En dit geeft politiemedewerkers de ruimte om hun werkzaamheden persoonlijk in te vullen. De verwachting is tevens dat de manier waarop de politiemedewerker zich opstelt ook belangrijk is. Wanneer iemand zich namelijk dominant gedraagt, is het waarschijnlijk dat de partner zich onderdanig en afwachtend opstelt. Deze persoon zal eerst de ruimte moeten krijgen van de dominante persoon om zich open op te stellen. Daarnaast geldt dat wanneer iemand graag wil samenwerken en dit toont, een ander dit gedrag zal kopiëren en ook graag wil samenwerken. Ditzelfde imitatiegedrag doet zich tevens voor wanneer iemand erg op zichzelf werkt en zich terugtrekt.

De onderzoeksresultaten

Door middel van een documentenanalyse, zestien interviews en het bijwonen van twee overleggen over huiselijk geweld, is onderzocht in hoeverre knelpunten die zich mogelijk bij de politieorganisatie voordoen, doorwerken in de samenwerking binnen het terrein van huiselijk geweld. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in Amersfoort en Enschede.

Om te beginnen is gebleken dat de veiligheidshuizen van Amersfoort en Enschede van elkaar verschillen. In Amersfoort is bijvoorbeeld het veiligheidshuis een fysieke locatie waar een aantal partijen van het netwerk huiselijk geweld hun werkplek hebben. Dit is in Enschede ook het geval, maar daarnaast is het veiligheidshuis onderdeel van een servicecentrum voor burgers. Daarom is tevens een wijkbureau van de politie in dit gebouw ondergebracht. Verder is er een verschil tussen de manier waarop het overleg tussen de verschillende partners plaatsvindt. In Amersfoort vindt tot nu toe één casusoverleg huiselijk geweld plaats waar alle partijen aanschuiven die onderdeel zijn van het netwerk. In Enschede daarentegen bestaat één overleg voor de strafrechtelijke afwikkeling (Stedelijk Strafketenoverleg) en bestaat daarnaast een overleg dat zich richt op de hulpverlenende aspecten van een casus (het overleg van het wijkzorgteam). In deze overleggen worden niet enkel gevallen van huiselijk geweld besproken, maar ook gevallen die onder het thema risicjongeren of veelplegers vallen. Wanneer tijdens het overleg van het wijkzorgteam blijkt dat een gerichte probleemaanpak opgezet moet worden voor een specifieke casus, dan wordt een apart overleg (een Multidisciplinair overleg) met enkel de betrokken partners gepland en wordt een casemanager aangewezen. Deze samenwerking, gericht op één specifieke casus, is tijdelijk van aard.

Ook de politieorganisatie heeft het onderwerp huiselijk geweld in beide regio's niet op dezelfde manier binnen de organisatie belegd. Om te beginnen verschilt de gebiedsindeling aan de hand waarvan een verantwoordelijke medewerker voor de samenwerking op casusniveau aangewezen wordt. In Amersfoort geschiedt dit namelijk aan de hand van districten, terwijl de verantwoordelijke politiemedewerkers in Enschede per wijkbureau aangewezen zijn. Dit houdt in dat in Amersfoort onder de regionaal coördinator huiselijk geweld, per district, een districtelijke coördinator huiselijk

geweld is aangesteld. Deze werkt op zijn beurt weer met netwerkers. Dit zijn algemene politiemedewerkers die op de werkvloer door hun collega's geraadpleegd kunnen worden bij vragen met betrekking tot huiselijk geweld en die in de gaten houden op wat voor manier op de werkvloer met huiselijk geweld zaken omgegaan wordt. Gevallen van huiselijk geweld dienen door elke agent zelf afgehandeld te worden. In Enschede is de hoofdverantwoordelijke de portefeuillehouder huiselijk geweld, hieronder werkt een regionaal coördinator huiselijk geweld. En onder de regionaal coördinator werken twee coördinatoren huiselijk geweld die verantwoordelijk zijn voor de hele regio. Zij zijn inhoudelijk gezien het aanspreekpunt voor de taakaccenthouders en bieden hen steun. Daarnaast vallen de taakaccenthouders ook onder één of twee teamchefs die huiselijk geweld in hun takenpakket hebben, zij zijn per cluster aangewezen (heel Twente bestaat uit vijf clusters). Deze teamchefs sturen voornamelijk de taakaccenthouders aan, terwijl de twee coördinatoren huiselijk geweld vooral inhoudelijk een steun zijn voor de taakaccenthouders. De taakaccenthouders werken per wijkbureau en het is de bedoeling dat zij alle zaken rondom een casus afhandelen (bijvoorbeeld: verhoor getuige en slachtoffer en opmaken dossier). Meldingen worden daarom door een algemene politiemedewerker doorgegeven aan de taakaccenthouder, hij dient het dan verder af te handelen. Deze indeling heeft als gevolg dat in Amersfoort de betreffende districtelijke coördinator aan het casusoverleg deelneemt en in Enschede de verantwoordelijke wijkagent. En wanneer een taakaccenthouder huiselijk geweld een casus aanreikt, zal hij uitgenodigd worden om (in plaats van de wijkagent) deel te nemen aan het overleg.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat, los van de manier waarop de politieorganisatie ingericht is, het tijds- en capaciteitstekort binnen beide regio's een groot knelpunt is. Politiemedewerkers kunnen hierdoor niet altijd de afspraken met hun netwerkpartners nakomen en moeten constant afwegen welke werkzaamheden op dat moment prioriteit krijgen. Specifiek in Enschede geldt dat hierdoor regelmatig taakaccenthouders bij de taakuitvoering ondersteund moeten worden door de recherche, dit leidt tot slechtere dossiers die naar het OM verstuurd worden. Als gevolg van tijdstekort van de hulpofficier vindt er niet altijd een toetsing met betrekking tot het tijdelijk huisverbod plaats wanneer hier wel een aanvraag voor is ingediend. En er zijn zelfs bureaus waar geen taakaccenthouders werkzaam zijn. De politiemedewerkers zijn hierover ongerust. In beide steden geven zij aan dat zij er bang voor zijn om in de toekomst het werk niet meer aan te kunnen. Zij zien de vraag naar hulp bij huiselijk geweld op dit moment steeds verder stijgen.

De hierboven beschreven situatie laat zien dat de doelen en werkzaamheden van het netwerk huiselijk geweld en de politieorganisatie niet altijd met elkaar overeenkomen. En daardoor komen de politiemedewerkers als het ware in een conflict terecht tussen de politieorganisatie en het samenwerkingsverband. Dit wordt in de theorie aangeduid met de term '*role stress*'. Een dergelijk conflict doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de politiemedewerker werkzaamheden moet verrichten die voortkomen uit de samenwerking, terwijl hij vanuit de politieorganisatie te horen krijgt dat hij teveel werkzaamheden naar zich toe trekt en juist werkzaamheden moet afstoten.

Voor hun taken op het gebied van huiselijk geweld, binnen de netwerksamenwerking, die aangeduid worden met 'signaleren en adviseren', kennen de politiemedewerkers geen vaste productienormen. Zij geven aan dat zij niet het idee hebben dat zij gecontroleerd worden bij de uitvoering van hun werkzaamheden op dit gebied. Slechts enkele taken liggen vast, hierbij valt te denken aan de informatievoorziening in de richting van de partners vooraf aan het casusoverleg (in Amersfoort) en het opmaken van een dossier voor het OM. Uiteraard geldt ook dat de politie altijd gehoor moet

geven aan een melding van huiselijk geweld en de hieraan verbonden werkzaamheden moet verrichten (zoals het opmaken van een zorgformulier).

De politiemedewerkers kunnen zich vinden in de manier waarop de aanpak van huiselijk geweld momenteel georganiseerd is en werken hier graag aan mee. Zij geven verder aan dat zij zich voor iedereen willen inzetten en raken niet gedemotiveerd door de gedachte dat zij niet iedereen kunnen helpen. Volgens hen is namelijk iedereen die geholpen kan worden 'mooi meegenomen'. Dit voorkomt namelijk weer een mogelijke dader of slachtoffer in de toekomst.

Uit de interviews blijkt dat dienst- en hulpverlening erg belangrijk zijn bij de taakuitvoering van de politiemedewerker op het gebied van huiselijk geweld. Partners en slachtoffers/daders moeten de politiemedewerker kunnen vertrouwen. Stabiliteit, zelfstandigheid en flexibiliteit zijn kernwoorden die een politiemedewerker met de ideale politiestijl toegedicht worden. De politie wordt gezien als een bruggenbouwer tussen de direct betrokkenen bij een geval van huiselijk geweld en de andere veiligheidspartners van het netwerk huiselijk geweld. Er moet alles aan gedaan worden om de toepassing van geweld door de politie zo goed als mogelijk te voorkomen.

Alle geïnterviewden geven aan achter de gezamenlijke samenwerking te staan en zijn positief over de manier waarop huiselijk geweld op dit moment aangepakt wordt. Volgens hen is dit de enige, juiste manier. Huiselijk geweld is namelijk vaak geen probleem dat op zichzelf staat en op deze manier kunnen hulpverlening en strafvervolgning op elkaar afgestemd worden. Hierbij wordt het strafrecht voornamelijk gezien als 'stok achter de deur' om iemand ertoe te bewegen de vrijwillige hulpverlening te aanvaarden.

De geïnterviewden geven aan dat de samenwerking soms nog wat lastig verloopt doordat politiemedewerkers erg op feiten gebaseerd te werk gaan, terwijl hulpverleners zich vooral door hun gevoel en eerder ervaringen laten leiden. Verder wordt onder andere het tijds- en capaciteitstekort bij de politie als probleem ervaren, partners vinden het lastig dat de politie soms moeilijk bereikbaar is. In Amersfoort worden gevallen van huiselijk geweld door de politie nog niet altijd juist gelabeld, waardoor ze mogelijk niet besproken worden in het casusoverleg. En in Enschede is het een punt van ergernis dat de toetsing niet zo verloopt als dat eigenlijk de afspraak is.

Conclusie

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat voornamelijk het tijds- en capaciteitstekort dat zich bij de politie voordoet, doorwerkt in de samenwerking. Tot op heden hebben de samenwerking en vertrouwensband nog geen schade opgelopen, want iedereen staat achter de samenwerking en de politiemedewerkers kunnen elke keer uitleggen waarom zich bepaalde problemen voordoen. Bovendien vertellen de geïnterviewde netwerkpartners dat zij de politiemedewerkers persoonlijk erg waarderen, onder andere omdat zij veel kennis bezitten en zo enthousiast zijn. Zij zien dat de politiemedewerkers zich graag inzetten voor het werk en zelfs in overuren en/of hun vrije tijd werk verrichten. Over het algemeen schatten zij de situaties goed in en weten zij de goede organisaties en/of personen van de juiste informatie te voorzien. Dit motiveert de netwerkpartners om zich ook in te zetten voor een goede samenwerking.

Tot op heden nemen de partners nog genoegen met de uitleg en toelichting van de politiemedewerkers wanneer zij bijvoorbeeld lange tijd op een reactie hebben moeten wachten of de

politiemedewerker bijvoorbeeld een afspraak niet heeft kunnen nakomen. Maar, theorieën laten zien dat de kans bestaat dat de samenwerking in de toekomst een deuk oploopt of uiteenvalt wanneer partijen van het netwerk zich niet meer inzetten voor de samenwerking en zich terugtrekken. Het is daarom belangrijk dat de politie er voor zorgt dat, nu de samenwerking nog goed verloopt en de partners de politie nog erg waarderen, de knelpunten binnen de politieorganisatie aangepakt worden. Hierdoor kan de negatieve doorwerking van knelpunten op de samenwerking teruggedrongen worden en zullen de politiemedewerkers ook minder snel gedemotiveerd raken door de lastige obstakels waar zij binnen hun eigen organisatie tegenaan lopen en die mogelijk tot gevolg hebben dat zij in een conflict terecht komen tussen hun eigen organisatie en het netwerk huiselijk geweld.

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een korte inleiding op het onderwerp huiselijk geweld. Dit begint met een definitie van wat huiselijk geweld daadwerkelijk inhoudt, hoe dit thema in de afgelopen jaren groeiende aandacht vanuit de overheid en politie heeft gekregen, welke ontwikkelingen de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en hoe de aanpak rondom huiselijk geweld op dit moment eruit ziet. Vervolgens is er aandacht voor de aanleiding en het doel van het onderzoek.

1.1 Achtergrondinformatie

Wat houdt huiselijk geweld in?

Met zekere regelmaat zijn er in het nieuws berichten over gezinsdrama's, ouders die hun kinderen mishandelen of vrouwen of mannen die door hun partner geslagen worden. Een gebeurtenis die bijvoorbeeld voor veel opschudding in heel Nederland gezorgd heeft, is de berichtgeving rondom het zogenaamde 'Maasmeisje'. Deze zaak draait om een meisje dat door haar vader vermoord en verminkt is. Gedurende een periode van enkele weken werden verschillende lichaamsdelen in rivier de Maas gevonden. Al voor de moord was bekend dat het meisje door haar vader geslagen werd. Ze was eerder uit huis geplaatst, maar toen de gezinssituatie weer stabiel leek is zij weer naar haar vader teruggekeerd (NRC next, 24 november 2007). Excessen, zoals in dit voorbeeld zorgen ervoor dat huiselijk geweld en de aanpak ervan uitgebreid in het nieuws komen en regelmatig ter discussie staan. Uit de discussie rondom het onderwerp blijkt over het algemeen dat de Nederlandse bevolking huiselijk geweld afkeurt en dat er zo snel als mogelijk een goede en gedegen aanpak moet komen om huiselijk geweld te stoppen.

Het is belangrijk om duidelijk af te bakenen wat de term 'huiselijk geweld' inhoudt. De uitleg van het begrip is in bijna alle literatuur, voorlichtings- en cursusmateriaal hetzelfde: *"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)"* (Transact, 2006:2) (zie voor verdere toelichting bijlage 1). Deze definitie is inmiddels algemeen geaccepteerd en is oorspronkelijk bedacht door het College van procureurs-generaal.

Huiselijk geweld kent vele vormen, zoals partnergeweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling. Maar ook eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking (De Vaan e.a., 2009:5).

Huiselijk Geweld in cijfers

De groeiende aandacht en de landelijke programma's hebben ervoor gezorgd dat metingen verricht zijn naar de aard en omvang van huiselijk geweld. Uit de metingen is onder andere naar voren gekomen dat in 2004 landelijk 56.355 incidenten van huiselijk geweld geregistreerd zijn, de jaren erna groeide dit aantal (2005:57.421, 2006:62.983, 2007:64.822). Deze cijfers geven slechts beperkt informatie wat betreft de omvang van huiselijk geweld. Er is namelijk sprake van onvolledige registratie (ook wel het 'dark number'). Dit wordt veroorzaakt doordat veel slachtoffers geen

aangifte of melding doen, gemiddeld heeft 33 keer een mishandeling plaatsgevonden in de huiselijke omgeving voordat het slachtoffer de stap zet om naar de politie te gaan (Erik Akerboom, lezing september 2009). Dit komt bijvoorbeeld door *“de afhankelijke positie waarin slachtoffers veelal zitten, schaamte of het gebrek aan vertrouwen in de politie. Geregistreerde incidenten in de bedrijfsprocessensystemen van de politie zijn om genoemde redenen dan ook minder geschikt om inzicht te geven in de werkelijke omvang van een criminaliteitsvorm zoals huiselijk geweld. De cijfers zijn wel zeer bruikbaar als het gaat om de aard en kenmerken van huiselijk geweld - de persoonsgebonden en incidentgebonden factoren - en de eventuele veranderingen in de tijd daarin”* (Ferwerda, 2007). Ook al geven de geregistreerde incidenten van huiselijk geweld geen duidelijk inzicht in de werkelijke omvang, de metingen verstrekken wel belangrijke informatie voor de aanpak van huiselijk geweld.

Ondanks dat al deze cijfers waarschijnlijk het topje van de ijsberg zijn, wordt de forse toename ook veroorzaakt door meer aandacht van de politie voor huiselijk geweld en doordat zij de registratie beter op orde heeft dan enkele jaren geleden (Van Mantgem, 2009).

Uit metingen blijkt dat jaarlijks ongeveer 80 kinderen, 70 vrouwen en 25 mannen overlijden aan de gevolgen van huiselijk geweld. En dit is waarschijnlijk nog maar een klein deel van de werkelijke omvang (Politie Zuid-Holland-Zuid, 2007). Huiselijk geweld is doodsoorzaak nummer twee bij een niet natuurlijke dood, verkeersongevallen zijn nummer één (Erik Akerboom, lezing september 2009). De politie rukt gemiddeld gezien om de 10 minuten uit in verband met een oproep van huiselijk geweld (www.ikonrtv.nl, 2009).

In de politieregio's Twente en Utrecht heeft de politie in het jaar 2008 per dag gemiddeld meer dan 10 meldingen van huiselijk geweld ontvangen. In Twente zijn 3613 incidenten geregistreerd en in Utrecht 3196 (Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietak, 2009).

Gevolgen voor slachtoffers van huiselijk geweld

Huiselijk geweld heeft zware gevolgen en kent veel verschillende slachtoffergroepen: vrouwen, mannen, kinderen, ouderen, allochtonen en autochtonen. Het speelt zich in alle culturen en lagen van de samenleving af. Dit hoofdstuk gaat niet in op de gevolgen van huiselijk geweld voor al deze groepen, wel wordt kort beschreven waarom een goede aanpak van huiselijk geweld nodig is als kinderen het slachtoffer zijn. Mensen die namelijk als kind of in hun jeugd slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld, hebben relatief meer kans om later in hun leven weer slachtoffer of dader van geweld te worden. Doordat huiselijk geweld vaak achter gesloten deuren plaatsvindt, hebben de (jeugdige) slachtoffers het idee dat zij nergens terecht kunnen met hun problemen. Dit gevoel wordt versterkt door de afhankelijkheid van het slachtoffer ten opzichte van de dader en maakt het nog moeilijker om met het probleem naar buiten te treden (Ministerie van Justitie, 2008:2; Ministerie van Justitie, 2002:7). Door huiselijk geweld nu te bestrijden kunnen een aantal toekomstige slachtoffers en daders worden voorkomen, ook op andere terreinen dan dat van huiselijk geweld. De gevolgen voor kinderen van huiselijk geweld zijn divers. Kinderen die met huiselijk geweld in aanraking zijn gekomen hebben vaak last van concentratie-, gedrags- en leerproblemen. Andere gevolgen zijn slaapproblemen, eetstoornissen, depressies en angsten. Bovendien lopen ze vaker van huis weg en spijbelen meer (Ministerie van Justitie, brochure, pagina 7).

Aandacht voor Huiselijk Geweld binnen de politiek

Ook in de politiek is aandacht voor huiselijk geweld gekomen, de kabinetsnota 'Privé geweld – publieke zaak, een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld' (april 2002) is een belangrijk moment voor de aanpak hiervan. In de nota wordt de aard van het probleem beschreven en wordt duidelijk uiteengezet in welke mate huiselijk geweld zich voordoet. Tenslotte zijn vijftig maatregelen opgesteld die de aanpak van huiselijk geweld moeten bevorderen (TK 2001/2002, nr.1). In juni 2003 verschijnt het hoofdlijnenakkoord van kabinet Balkenende II. Hierin geeft het kabinet duidelijk aan te streven naar een effectievere aanpak van huiselijk geweld. Hiervoor is een interdepartementaal project gestart voor de periode 2002-2008, gecoördineerd door het ministerie van Justitie. Voor de uitvoering van de maatregelen zijn verschillende departementen, landelijke organisaties en instanties, gemeenten en provincies betrokken (Voortgangsbericht over de aanpak van huiselijk geweld, mei 2006; Römkens & van Poppel, oktober 2007:9). Het doel van dit project is om *“in goed onderling overleg en in samenspel met het 'veld' de maatregelen en voornemens uit de nota 'Privé Geweld - Publieke Zaak' te realiseren en, zo nodig, nieuwe initiatieven te nemen”* (RIVM, 2008).

De aanpak van huiselijk geweld is onderdeel van het Veiligheidsprogramma. Dit programma heeft tot doel om criminaliteit en overlast die de burger direct raken te bestrijden. Tevens is de aanpak van huiselijk geweld een component van het Grote Steden Beleid¹ (Ministerie van Justitie, mei 2006).

Om uit te dragen dat huiselijk geweld harder aangepakt wordt dan voorheen, zijn diverse acties uitgevoerd, zoals publiekscampagnes en invoering van nieuwe wetgeving. Hiermee is het bijvoorbeeld mogelijk geworden om met ingang van 1 januari 2009 daders van huiselijk geweld de toegang tot de eigen woning en/of de woning van het slachtoffer te ontzeggen (www.huiselijkgeweld.nl, 2008). In een dergelijk geval mag de dader geen contact opnemen met de partner, de kinderen en/of huisgenoten (www.huisverbod.nl, 2009).

In de periode 2002-2008 is gebleken dat het thema huiselijk geweld meer aandacht nodig heeft dan de duur van het interdepartementaal project. Het werk wat tot nu toe verricht is, diende verder voortgezet en verdiept te worden. Daarom is in het coalitieakkoord van Balkenende IV aangegeven dat de aanpak wordt doorgezet. Hierop volgt voor de periode 2008-2011 een nieuw plan, genaamd 'De volgende fase' (Ministerie van Justitie, 2008:1). In het beleidsprogramma 'Samenwerken, Samenleven' van Balkenende IV is veiligheid opgenomen als vijfde pijler. Het beleid 'Justitie in de Buurt nieuwe Stijl' (beter bekend onder de naam veiligheidshuizen) is hier één onderdeel van (WODC, 2008: 5).

In 1997 zijn landelijk vier experimenten uitgevoerd waarin een aantal partners binnen justitie samenwerkten om lokale veiligheidsproblemen aan te pakken. Deze aanpak is in 2002 geëvalueerd en aangepast. Het gevolg is dat in 2002 in Tilburg het (eerste) veiligheidshuis is opgezet waarin partners binnen justitie en zorg samenwerken. Het beleid 'Justitie in de Buurt nieuwe Stijl' moet er uiteindelijk toe leiden dat in 2009 een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen bestaat. Deze aanpak heeft als doel dat overlast en criminaliteit zal verminderen (WODC, 2008:5) (voor meer uitleg over veiligheidshuizen zie bijlage 2).

¹ In het Grote Steden Beleid (GBS) zijn afspraken vastgelegd die het Rijk en 31 grote gemeenten hebben gemaakt over activiteiten en beoogde resultaten. Het heeft betrekking op de periode 2005 tot en met 2009.

Aandacht voor Huiselijk Geweld binnen de politie

Met ingang van 2003 krijgt het onderwerp huiselijk geweld ook binnen de politie speciale aandacht in het vijfjarig programma 'Huiselijk Geweld en de Politietak' genaamd 'Ambitie verbindt'. Dit programma heeft onder andere tot gevolg dat nu een eenduidige definitie voor huiselijk geweld bestaat, dat er sprake is van eenduidige registratie en dat drie landelijke metingen verricht zijn waarbij de ketenaanpak met betrekking tot huiselijk geweld onderzocht is (Christophe & Johannink, 2008:3-4).

De Raad van Hoofdcommissarissen heeft na afloop van de vijf jaar besloten om het programma met verdere vier jaar te verlengen. Het vervolg, 'Een kwestie van lange adem', bestaat onder andere uit acht verbeterthema's. Binnen dit programma gaat het om *"het vestigen van de eigen aanpak naast die van de ketenaanpak"* (Christophe & Johannink, 2008:4-7).

Christophe en Johannink (2008) beschrijven in het programmaplan van 2008-2011 dat het eerste programma zich voornamelijk op de interne acties van de politie met betrekking tot huiselijk geweld richtte. Het tweede programma richt zich juist op de samenwerking met andere partijen, een integrale aanpak. In het geval van huiselijk geweld vindt deze samenwerking onder meer plaats in de zogenaamde veiligheidshuizen (Dammen e.a., 2008:2-3).

Het tweede programma kent een tweeledige doelstelling (Christophe & Johannink, 2008:18):

1. De politie reageert adequaat en professioneel op incidenten van huiselijk geweld.
2. 80% score op alle onderdelen van het Referentiekader huiselijk geweld².

De taak van de politie binnen het netwerk huiselijk geweld is van bijzondere aard omdat zij vaak de partij is die als eerste in contact komt met eventuele slachtoffers en/of daders en ter plaatse de benodigde organisaties en instanties inschakelt. Hierdoor bezit zij essentiële informatie. Bovendien heeft de politie bevoegdheden die de andere netwerkpartners niet bezitten. Objectieve vaststelling en onderzoek dragen eraan bij dat zij een unieke schakel bij de informatievergaring is (Stals, 2005:123-124). Daarom zal zij de andere partijen binnen het netwerk bewust moeten maken van een bepaald probleem en de benodigde informatie aanleveren.

Vanuit de politie is tevens een landelijk programmabureau opgezet (zie bijlage 3), genaamd 'Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietak'. Het wordt op dit moment geleid door de programmaleider mevrouw M.H.V.C. Christophe. Het bureau draagt er onder andere aan bij dat huiselijk geweld in elke regio voldoende aandacht krijgt, bestaande processen die niet optimaal functioneren verbeterd worden en dat belangrijke kennis met alle regio's gedeeld wordt. Het is niet verantwoordelijk voor de uiteindelijke resultaten van de regio's (Christophe & Johannink, 2008).

De politie heeft met betrekking tot huiselijk geweld in elke regio een portefeuillehouder en een regionaal coördinator huiselijk geweld aangewezen (in enkele regio's worden deze twee rollen door dezelfde persoon uitgevoerd). Zij zijn de regionale aanspreekpunten voor, en de doelgroep van, het

² Het referentiekader is een document dat ingedeeld is in een aantal thema's. Bij elk thema zijn een aantal stellingen geformuleerd. Door aan te geven of de stelling 'waar', 'enigszins waar' of 'niet waar' is, kan het betreffende korps toetsen hoe ver zij op het gebied van huiselijk geweld zijn (Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietak, december 2006).

‘Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietaak’. Daarnaast richt het programmabureau zich ook op de andere instanties waarmee de politie samenwerkt bij het terugdringen van huiselijk geweld (Christophe & Johannink, 2008:13)

De politie is op het gebied van huiselijk geweld niet enkel binnen de veiligheidshuizen werkzaam. De politiemedewerkers die in het veiligheidshuis werken, kunnen namelijk andere personen zijn dan de werknemers die bijvoorbeeld de personen helpen die aan de balie komen, aangiftes van huiselijk geweld opnemen en die ter plaatse bij een incident zijn om daar verschillende handelingen te verrichten. Op welke manier de politie gestalte geeft aan de aanpak van huiselijk geweld en hoe dit geïntegreerd is binnen de teams, wordt later in dit stuk beschreven.

De huidige aanpak van huiselijk geweld in het veiligheidshuis

De manier waarop huiselijk geweld aangepakt wordt, is nog steeds in ontwikkeling. Landelijk is het initiatief genomen om zogenaamde veiligheidshuizen op te zetten. *“Een veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen”* (www.veiligheidshuis.nl, 2009). Er bestaat geen blauwdruk die ‘het veiligheidshuis’ kan worden genoemd. De manieren van samenwerking tussen de partners verschilt. Ook staat het aantal partners niet vast (Dammen e.a., 2008:2-3). Desondanks zijn een aantal basisprincipes overal hetzelfde. Elk veiligheidshuis kent bijvoorbeeld een aantal basispartners: het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering en de gemeente. Een ander punt dat voor alle veiligheidshuizen hetzelfde is, is dat zij zich op een drietal kernthema’s richten: (1) veelplegers, (2) huiselijk geweld en (3) risicojongeren (Dammen e.a., 2008:2-3).

De kracht van het veiligheidshuis is de integrale samenwerking tussen de verschillende partners op één locatie. Op deze manier kan een ‘casus’ in zijn geheel bekeken en aangepakt worden. De taken worden tussen de partners overlegd en op elkaar afgestemd. Dat is een voordeel omdat een probleem vaak uit meerdere onderdelen bestaat die niet los van elkaar staan (Dammen e.a., 2008:3). Te denken valt bijvoorbeeld aan een gezin waar niet alleen huiselijk geweld plaatsvindt, maar waar ook sprake is van verslaving en inkomensproblematiek.

De aanpak van huiselijk geweld door de politie en de netwerkpartners kan ingedeeld worden in vijf verschillende fasen: Pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg (zie bijlage 4). De fasen zijn gezamenlijk een aaneenschakeling van maatregelen. Deze indeling is onder andere een hulpmiddel om de activiteiten in een chronologisch overzicht te kunnen plaatsen (Christophe & Johannink, 2008:14-15)(voor een volledig overzicht van stappen die volgen op een incident van huiselijk geweld, zie bijlage 5).

1.2 De rol van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld binnen het veiligheidshuis

Om vooraf aan het veldwerk van dit onderzoek duidelijk te hebben wat de rol van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de samenwerking in het veiligheidshuis is, geeft deze paragraaf meer informatie over deze vraag.

Aanwijzing Huiselijk Geweld

Sinds 1 januari 2009 is de nieuwe 'Aanwijzing Huiselijk Geweld' van het College van procureurs-generaal in kracht getreden. Deze aanwijzing beschrijft op wat voor manier justitie en politie huiselijk geweld moeten aanpakken en dat het doel van de aanwijzing is om bij te dragen aan *“het stoppen van het geweld, het voorkomen van recidive, het vergroten van de aangiftebereidheid van slachtoffers en het waarborgen van de veiligheid van het slachtoffer en in het bijzonder de betrokken kinderen”*. Daarvoor moet zoveel mogelijk strafrechtelijk ingegrepen worden bij meldingen van huiselijk geweld, zoveel mogelijk vervolgd worden en zo vroeg als mogelijk gericht geïntervenieerd worden. De aanwijzing geeft helder weer dat de politie huiselijk geweld niet alleen kan aanpakken en dat zij moet samenwerken met andere partijen (Movisie, 2009).

Protocol huiselijk geweld voor de politie

De manier waarop de politie haar taak binnen deze samenwerking in het veiligheidshuis hoort in te vullen, staat landelijk niet vast, maar op het moment van schrijven is een landelijk protocol voor de politie betreffende de samenwerking binnen het terrein van huiselijk geweld in het veiligheidshuis, in ontwikkeling. Het streven is dat uiteindelijk een protocol ontstaat dat weergeeft wat de rol van de politie is bij de aanpak van huiselijk geweld en in de hieraan gerelateerde samenwerking met de andere partijen binnen de veiligheidshuizen. Vanuit de politie en Movisie³ is al wel een folder ontwikkeld die een deel van dit landelijke protocol weergeeft; 'Huiselijk geweld: Een kerntaak voor de politie. Informatie voor politieprofessionals' (www.huiselijkgeweld.nl, 2009; www.politiehuiselijkgeweld.nl, 2009).

De werkafspraken, protocollen en convenanten die op dit moment al wel bestaan, zijn enkel per veiligheidshuis of –regio op papier gezet. Het doel hiervan is dat zij houvast bieden aan de partijen van het netwerk huiselijk geweld en dat zij tot een effectievere samenwerking leiden.

De politietaak – Signaleren en Adviseren

Het stelt zich de vraag wat redelijkerwijs van de politie in de samenwerking binnen het veiligheidshuis, op het terrein van huiselijk geweld, verwacht mag worden. In de politiewet staan drie taken genoemd: handhaving, opsporing en noodhulp. *“De taken signaleren en adviseren worden niet genoemd, maar vloeien hieruit voort. Signaleren en adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners naar haar mening een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het verminderen van onveiligheid. De politie wil dan ook in haar relatie tot deze partijen geen passieve speler zijn. Ze rekent het tot haar verantwoordelijkheid onveiligheidsproblemen te signaleren en daarover te adviseren, ook in internationaal verband”* (Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen, mei 2005:2).

Gezien de invulling die de politie zelf aan de term 'signaleren en adviseren' geeft, vind ik het hier treffend om de taak van de politie binnen het veiligheidshuis bij de aanpak van huiselijk geweld als zodanig aan te merken. De politie maakt immers onderdeel uit van een netwerk dat actief huiselijk

³ Movisie is een organisatie die met overheden, burgerinitiatieven, vrijwilligers- en professionele organisaties werkt. Hun doel is om *“de participatie en de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen”*. Zij *“verzamelt, valideert, verrijkt en verspreidt kennis over welzijn, zorg en sociale veiligheid. Één adviseert over de toepassing van die kennis”* (www.movisie.nl, 2009).

geweld aanpakt. In dit geval kan signaleren en adviseren gezien worden als de *“smeerolie van de integrale samenwerking”* (Smeets & Vriend, 2008:5).

Niet alleen de politie, maar ook anderen houden zich bezig met wat signaleren en adviseren inhoudt. Smeets en Vriend maken bijvoorbeeld in 2008 een tussenbalans op van de ontwikkeling van het denken over signaleren en adviseren. Volgens hen vloeit signaleren en adviseren niet voort uit de drie kerntaken, maar is het een vierde kerntaak. Zij beschrijven het als *“de verbindende schakel tussen de klassieke kerntaken van de politie en de kerntaken van andere organisaties in de veiligheidsketen die samen de veiligheidszorg vormgeven”* (Smeets en Vriend, 2008:4). Dit impliceert dat de hele netwerksamenwerking zonder signaleren en adviseren niet zou kunnen bestaan omdat de verschillende partijen alleen met hun eigen kerntaken bezig zijn en zich bijvoorbeeld niet bezig houden met de afstemming van elkaars taken. De politie lijkt een onmisbare partner. De individuele begrippen leggen Smeets & Vriend als volgt uit:

Signaleren: *“zorgen dat anderen een bepaalde ontwikkeling die schadelijk is of kan zijn voor de veiligheid, (ook) gaan zien”*. Zij leggen uit dat signaleren eigenlijk neerkomt op ‘agendasetting’: *“zorgen dat een bepaalde ontwikkeling ook door relevante anderen wordt gezien. De kerntaak signaleren vergt eerst zelf signaleren, in de zin van waarnemen en betekenis geven. Absolute randvoorwaarden hiervoor zijn een sterke informatiepositie, informatiehuishouding en een goed ontwikkelde analysefunctie”* (Smeets & Vriend, 2008). Het is niet zo dat deze taak enkel de politie toebedeeld is, ook andere partijen hebben een belangrijke signalerende functie, los ervan of zij onderdeel zijn van het netwerk huiselijk geweld. Hierbij valt onder andere te denken aan leerkrachten, hulpverleningsorganisaties en medici (Voortgangsbericht over de aanpak van huiselijk geweld, mei 2006).

Adviseren is eigenlijk de vervolgstap van signaleren. Wanneer de politie er eenmaal voor gezorgd heeft dat het op de agenda staat en dus prioriteit aan het onderwerp gegeven wordt, moet geadviseerd worden. *“Adviseren vereist als het ware meedenken met de ander, de ander dus helpen een voor hem of haar werkzame oplossing te vinden. Dat is heel iets anders dan de ander ‘voorzeggen’ of overtuigen wat diegene moet doen”*. Het is belangrijk om zich ervan bewust te zijn dat adviseren alleen werkt wanneer het onderwerp daadwerkelijk bij de partij die geadviseerd wordt op de agenda staat (Smeets & Vriend, 2008)!

1.3 Aanleiding van het onderzoek

Dit onderzoek is opgesteld naar aanleiding van het programma 2008-2011, ‘Een kwestie van lange adem’. Binnen dit programma gaat het om de rol van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld, maar het gaat niet enkel om de rol van de politie. Het gaat om de rol die zij inneemt binnen het netwerk huiselijk geweld in samenwerking met anderen en hoe de partners hierover denken. Een goede samenwerking tussen de verschillende partijen is van belang omdat dit moet voorkomen dat probleemgevallen er tussendoor glijpen of één van de instanties een ‘casus’ over het hoofd ziet.

Tijdens de oriëntatie op mijn onderzoek, viel na het lezen van literatuur en het bezoeken van twee veiligheidshuizen (Enschede & Venlo) op dat er geen landelijk, gestandaardiseerd protocol voor de rol van de politie binnen een veiligheidshuis is. Betreffende de veiligheidshuizen zelf, zoals al aangegeven in paragraaf 1.1, zijn er ook veel variabelen, zoals de inrichting, de financiering, het aantal partners enzovoorts. Dit heeft als gevolg dat de politie niet overal op dezelfde manier wordt ingezet binnen de, onderling van elkaar verschillende, veiligheidshuizen.

De diverse manieren waarop de veiligheidshuizen opgezet zijn, zijn uiteraard van invloed op de rol van de politie binnen een veiligheidshuis. Ik stel mij voor dat de huidige opzet van de veiligheidshuizen tot knelpunten bij de taakuitvoering van de politie kan leiden. Zonder onderbouwing som ik hier een aantal mogelijke knelpunten op:

- Als meerdere politieagenten in het veiligheidshuis op één gebied (in dit geval huiselijk geweld) werkzaam zijn, kan ik mij voorstellen dat dit communicatie- en afstemmingsproblemen met zich meebrengt. Zowel onderling bij de politie, als naar de netwerkpartners toe.
- In enkele veiligheidshuizen werkt slechts één politiemedewerker aan huiselijk geweld, terwijl in andere veiligheidshuizen meerdere 'taakaccenthouders huiselijk geweld' werken. Dat deze verschillende werkwijzen van de politie mogelijk zijn, komt doordat op dit moment geen landelijke functieomschrijving van de taken en van de rol van de politiemedewerker binnen het veiligheidshuis bestaat. Een politiemedewerker die ik tijdens mijn vooronderzoek sprak noemde zijn werk daarom 'pionierswerk'. Hij moet zijn andere collega's binnen de politieorganisatie nog vaak uitleggen wat zijn werkzaamheden daadwerkelijk inhouden en wat een veiligheidshuis precies doet. Hij legt uit dat dit kan leiden tot een minder soepele samenwerking dan wenselijk is. Wellicht brengt deze manier van werken op den duur een bepaalde frustratie teweeg bij de politiemedewerker omdat hij voor zijn gevoel steeds aan anderen moet uitleggen wat zijn werkzaamheden zijn, zijn eigen taken moet vaststellen en/of doordat hij verantwoording af moet leggen over werk waarvan binnen de politieorganisatie weinig bekend is.
- Landelijk bestaat geen eenduidig beleid voor de portefeuillehouder en de regionale coördinator huiselijk geweld. De inhoud van de functie staat nergens omschreven en de verhouding tussen deze twee functies is overal anders. Een mogelijk gevolg is dat het kan gebeuren dat de politiemedewerker door twee leidinggevenden aangestuurd wordt en wellicht tegengestelde aanwijzingen krijgt. Het stellen van prioriteiten en de uitvoering van werkzaamheden wordt daardoor een stuk lastiger.
- Een laatste knelpunt dat ik hier wil noemen is de mogelijkheid dat de politiemedewerker in bepaalde situaties voor een keuze komt te staan waarbij hij⁴ niet aan de verwachtingen van de netwerkpartners en/of de eigen organisatie kan voldoen. Dit kan ten koste gaan van de aanpak van huiselijk geweld, omdat hij bijvoorbeeld wenselijk gedrag vertoont tegenover één partij, waardoor hij niet aan de verwachtingen van de andere partij kan voldoen. Het eventuele gevolg is dat het probleem slechts gedeeltelijk aangepakt wordt en dat de samenwerking tussen enkele netwerkpartners in de toekomst niet meer prettig verloopt, met alle gevolgen van dien.

De bovenstaande knelpunten vormen voor mij de aanleiding om te achterhalen wat de daadwerkelijke taakomschrijving en –opvatting van de politie binnen het netwerk huiselijk geweld is en wat de visie van de netwerkpartners hierop is.

Uit de achtergrondbeschrijving komt naar voren dat de politie een centrale factor is binnen het netwerk huiselijk geweld. Zij komt over het algemeen als eerste in aanraking met slachtoffers en

⁴ Niet alle politiemedewerkers zijn mannelijk, daarom kan overal waar hij, hem of zijn staat ook zij of haar gelezen worden. Ditzelfde geldt voor een verwijzing naar een mannelijke dader, ook een vrouw kan dader van huiselijk geweld zijn.

daders en is tevens een partij die signalen kan doorgeven aan andere partijen. Hierdoor ontstaat voor de politie een belangrijke rol binnen het netwerk huiselijk geweld.

Een visie over de politieorganisatie en haar medewerkers vanuit de wetenschap

De politie is een bijzondere organisatie; zij beschikt over het geweldsmonopolie, is altijd bereikbaar, ondersteunt verschillende partijen en zoals uit de bovenstaande beschrijving blijkt, is zij een belangrijke schakel in de samenwerking met andere partijen bij de aanpak van criminaliteit en overlast. Dit is zoals de samenleving de politie ziet, los van het oordeel of zij vinden dat de politie haar taken goed of slecht uitvoert. Ook vanuit de wetenschap kan de politieorganisatie getypeerd worden. In dit geval is de politieorganisatie een '*Human Service Organisation*' (HSO) (Hasenfeld, 1983). Een kenmerk van een dergelijke organisatie is dat zij met mensen werkt en dat zij met een aantal geïnstitutionaliseerde procedures werkt die erop gericht zijn om fysieke, psychische, sociale of culturele eigenschappen van mensen te veranderen (Hasenfeld, 2007, p.111). De doelstelling van een HSO is over het algemeen om het gedrag van mensen te veranderen, op hetzelfde niveau te houden of te ondersteunen (Hasenfeld, 1992, p.47). Een andere typering die vanuit de wetenschap op de politieorganisatie van toepassing is, is afkomstig van Lipsky. Hij richt zich specifiek op overheidsorganisaties met een bureaucratische en hiërarchische structuur en noemt deze organisaties '*street-level bureaucracies*' (Lipsky, 1980). Lipsky beschrijft, net als Hasenfeld, dat de werknemers van deze organisaties, de '*street-level bureaucrats*', direct contact met de burger hebben. Zij zijn het eerste aanspreekpunt bij de vraag naar dienstverlening van de overheid en nemen bij de uitvoering van hun werkzaamheden beslissingen over burgers. Een belangrijk punt dat uit het werk van Lipsky naar voren komt, is dat de '*street-level bureaucrat*' (SLB) bij de uitvoering van zijn taken over een grote mate van discretionaire bevoegdheid beschikt.

Politiemedewerkers bezitten bij hun taakuitvoering een grote mate van discretionaire bevoegdheid. Gedegen onderwijs, afspraken en vertrouwen vanuit de organisatie in richting van de politiemedewerker moeten eraan bijdragen dat hij weet hoe hij zich adequaat opstelt. Door deze vrijheid ontstaat desondanks ruimte voor verschillende werkmethoden (stijlen). Specifiek op het gebied van huiselijk geweld ligt nu het speerpunt op een goede samenwerking met andere partijen. En dat maakt het interessant om te achterhalen in hoeverre politiemedewerkers die werkzaam zijn op het gebied van huiselijk geweld verschillende stijlen hanteren, wat mogelijk is door de beleidsvrijheid. Daarnaast is het boeiend om te achterhalen wat de invloed is van de taakopvatting van politiemedewerkers op de samenwerking met de partners van het netwerk huiselijk geweld.

De belangrijke centrale functie van de politie in het netwerk huiselijk geweld, de grote mate van beleidsvrijheid waarmee de individuele politiemedewerker bij zijn taakuitvoering te maken heeft en het feit dat ik dit onderzoek mag verrichten in opdracht van en met steun van het 'Landelijk Bureau Huiselijk Geweld en de Politietaak', vormen voor mij de motivatie om dit onderzoek te verrichten.

1.4 Doel van het onderzoek

Door middel van dit onderzoek wil ik inzichtelijk maken in hoeverre een taakomschrijving van het werk van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de veiligheidshuizen bestaat. Bovendien wil ik inzichtelijk maken wat de visie van de politiemedewerkers en van de netwerkpartners is op de taakopvatting en -uitvoering van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de veiligheidshuizen. Uiteindelijk hoop ik daardoor te kunnen achterhalen wat de

gevolgen hiervan zijn voor de samenwerking tussen de politie en de andere partijen binnen het netwerk huiselijk geweld, waaruit de knelpunten bestaan en wat de succesfactoren zijn.

1.5 Leeswijzer

Dit verslag is als volgt opgebouwd. In dit eerste hoofdstuk is de achtergrondinformatie over het onderwerp huiselijk geweld weergegeven, is de formele taak van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld uiteengezet en zijn de aanleiding en het doel van dit onderzoek beschreven. Het tweede hoofdstuk gaat in op de probleemstelling die geleid heeft tot de hoofdvraag van dit onderzoek. En daarnaast behelst het de deelvragen die leiden tot een antwoord op de hoofdvraag. Hoofdstuk 3 bevat het theoretisch kader waarin vanuit de wetenschap een voorspelling gedaan wordt over de factoren die typisch zijn voor een politiemedewerker bij de uitvoering van zijn taken, wordt gekeken welke politiestijlen bestaan en wat voor invloed de houding van de politiemedewerker op de samenwerking kan hebben. Verder wordt geanalyseerd van welk samenwerkingsverband sprake is bij de aanpak van huiselijk geweld en welke valkuilen hieruit voortkomen. Hoofdstuk 4 richt zich op de gebruikte onderzoeksmethoden. En in hoofdstuk 5 wordt een beschrijving weergegeven van de onderzochte casussen. De beschrijving van de politietaak is opgenomen in hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 gaat dieper in op de samenwerking. Beide hoofdstukken bevatten ook de knelpunten die in de praktijk bestaan. Tot slot behelst hoofdstuk 8 het antwoord op de hoofdvraag en de conclusie van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk beschrijft de probleemstelling die uiteindelijk geleid heeft tot de hoofdvraag van het onderzoek. Vervolgens zijn de deelvragen van het onderzoek met een korte toelichting opgenomen. Het hoofdstuk sluit af met een schematische weergave van het onderzoek.

2.1 Probleemstelling en hoofdvraag van het onderzoek

In onze samenleving wordt huiselijk geweld niet goedgekeurd, het wordt als iets slechts gezien (probleemperceptie). Het middel om huiselijk geweld aan te pakken is de integrale samenwerking binnen het netwerk huiselijk geweld.

De visie van de politie op de aanpak van huiselijk geweld is eigenlijk pas sinds kort veranderd. Uit een vergelijking uit 2001 over de voorgaande 10 jaar, komt naar voren dat een verschuiving is opgetreden in de visie van de politie met betrekking tot het waarborgen van de veiligheid en het tegengaan van geweld. Deze verschuiving is opmerkelijk, omdat uit de vergelijking blijkt dat in het verleden het waarborgen van de veiligheid en het tegengaan van geweld bij de politie voornamelijk betrekking had op het publieke terrein. Huiselijk geweld werd gezien als een privé-aangelegenheid waar de politie niets aan zou kunnen doen. Langzamerhand is deze traditionele opvatting veranderd. De politie kan wel degelijk stappen ondernemen bij huiselijk geweld, door onder andere over te gaan op ambtshalve vervolging wanneer het slachtoffer zelf geen aangifte doet (J.M.J.M. van Deursen en H. van Zwam, 2003:26-33; Janssen, 2006:100 en 110-112). Door de 24-uurs bereikbaarheid van de politie en de nauwe betrokkenheid die een wijkagent kan hebben, is de politie de partij die als één van de eersten signalen ontvangt over mogelijke vormen van huiselijk geweld. Dat deze verandering van denken ook daadwerkelijk bij politieagenten heeft plaatsgevonden (en niet enkel bij de korpsleiding) blijkt uit verschillende reconstructies (zie o.a. R. Zuring, 2009:17).

Het middel om huiselijk geweld te bestrijden is gebaseerd op integrale samenwerking tussen verschillende partijen die deel uitmaken van een veiligheidshuis. Door deze aanpak moet voorkomen worden dat men langs elkaar heen werkt of dat bijvoorbeeld een probleemgezin door miscommunicatie geen of onjuiste hulpverlening krijgt. De aanpak moet effectiever en efficiënter worden. Bovendien moet het effect van de samenwerking groter zijn dan wanneer de partijen apart van elkaar zouden werken.

Ondanks dat de aanpak van huiselijk geweld steeds meer plaatsvindt binnen veiligheidshuizen, is de aanpak ervan nog steeds in ontwikkeling. Uit een 'Quick Scan' in 2008 (Dammen e.a., 2008:2-3) met betrekking tot veiligheidshuizen blijkt dat landelijk geen eenduidig concept bestaat over de manier waarop een veiligheidshuis opgezet is. Het enige wat alle veiligheidshuizen met elkaar gemeen hebben is dat zij:

1. Zich richten op 3 kernthema's (veelplegers, huiselijk geweld, risicojeugd).
2. Een probleemgeoriënteerde benaderingswijze hebben.
3. Een integrale aanpak nastreven.

4. Een aantal vaste 'basispartners' hebben bestaande uit het OM, de politie, de Raad van Kinderbescherming, de reclassering en de gemeente.

De verschillende veiligheidshuizen hebben dan ook nog steeds met verschillende knelpunten te maken zoals weerstand, afdwingbaarheid en regie, informatie-uitwisseling en effectiviteit (Dammen, e.a., 2008:4).

Het concept veiligheidshuis is nog vol in ontwikkeling en er bestaat geen eenduidige inrichting. Wat de invloed is van de inrichting van de veiligheidshuizen op de aanpak van huiselijk geweld is nog niet onderzocht, maar mogelijk biedt dit onderzoek daar een bijdrage aan.

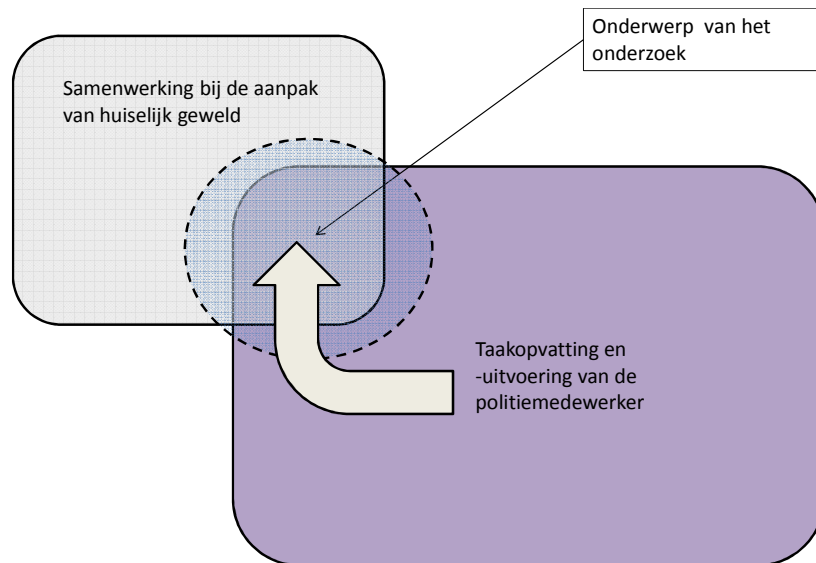
Uit een korte literatuuranalyse (o.a. Smeets & Vriend, 2008; Transact, 2006; Kuppens, Cornelissens & Ferwerda, 2006; Christophe & Johannink, 2008; Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Janssen, 2006; Stals 2005) blijkt dat de politie een erg belangrijke functie vervult binnen de veiligheidshuizen omdat zij een soort 'spin in het web' is. De politie is één van de weinige organisaties die 24 uur per dag en zeven dagen per week zichtbaar aanwezig is in onze samenleving. Daardoor ziet zij *"bijvoorbeeld de opkomst van een nieuw dadertype, merkt zij in de praktijk criminogene effecten van een beleidsmaatregel op en constateert toenemende wrijvingen tussen verschillende bevolkingsgroepen"* (Smeets & Vriend, 2008:6). Door observaties en meldingen beschikt de politie over erg veel informatie die zij doorgeeft aan de andere partijen binnen het netwerk. Tevens heeft zij een soort coördinerende rol.

Wat de taakomschrijving van de politie in de samenwerking met de andere partijen bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de veiligheidshuizen exact is, staat landelijk nergens omschreven. Daarom zal ik mij bij dit onderzoek beperken tot het achterhalen van de taakopvatting van de politie in het netwerk huiselijk geweld, waarbij ik me beperk tot de veiligheidshuizen. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag:

Wat betekent de taakopvatting en -uitvoering van de individuele politiemedewerker voor de uitvoering van de aanpak van huiselijk geweld en de samenwerking met partners in het veiligheidshuis?

2.1.1 Schematische weergave van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee verschillende onderdelen en een gebied waar zij elkaar overlappen. De twee gebieden zijn de taakopvatting van de politiemedewerker en de samenwerking tussen de politie en andere partijen op het gebied van huiselijk geweld. Dit onderzoek richt zich op het overlappende deel van deze twee elementen. Hierbij gaat het om de invloed van de taakopvatting en -uitvoering van de politie op de samenwerking (en niet andersom). Schematisch ziet het onderzoek er daarom als volgt uit:



De stippellijn geeft het gebied weer waar zich dit onderzoek op richt. En de pijl in het figuur laat zien in welke richting de invloed onderzocht wordt.

2.2 Deelvragen van het onderzoek

De hoofdvraag is te complex om in één keer te beantwoorden. Om deze uiteindelijk wel te kunnen beantwoorden, moeten een aantal stappen doorlopen worden. Hiervoor zijn enkele deelvragen geformuleerd. Bij elke deelvraag is een korte toelichting gegeven zodat het doel van de vraag duidelijk is.

1. Hoe luidt de formele taakomschrijving van de politie bij de samenwerking met andere partijen bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de veiligheidshuizen?

Met het antwoord op deze deelvraag wordt achterhaald in hoeverre een landelijke taakomschrijving voor de politie bestaat bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de veiligheidshuizen. Het antwoord op deze vraag dient als achtergrondinformatie en verstrekt de basiskennis vooraf aan het veldwerk, het antwoord is daarom al opgenomen in het eerste hoofdstuk, paragraaf 1.2.

2. Welke factoren spelen theoretisch gezien een rol bij de taakopvatting en –uitvoering van de individuele politiemedewerker?

Bij deze deelvraag wordt met behulp van wetenschappelijke theorieën uitgelegd met welke factoren de politiemedewerker naar verwachting bij de uitvoering van zijn taken te maken heeft en wat de gevolgen hiervan zijn.

3. Wat zijn theoretisch de mogelijke gevolgen van het type samenwerkingsverband en de manier waarop de politiemedewerker zich opstelt tijdens de samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld?

Het doel van het antwoord op deze vraag is om met behulp van wetenschappelijk theorieën in kaart te brengen wat voor soort samenwerkingsverband het netwerk huiselijk geweld is en wat de

mogelijke consequenties hiervan kunnen zijn voor de samenwerking tussen de politie en de andere partijen bij de aanpak van huiselijk geweld. Daarnaast moet het antwoord inzichtelijk maken wat voor invloed mogelijk uitgaat van de manier waarop de politiemedewerker zich bij de samenwerking opstelt.

4. Hoe beschrijven individuele politiemedewerkers hun rol met betrekking tot huiselijk geweld binnen de samenwerking en hoe verloopt de uitvoering van hun taken die voortvloeit uit de gezamenlijke aanpak en afspraken met betrekking tot huiselijk geweld? En met welke knelpunten worden zij hierbij geconfronteerd?

Door het antwoord op deze vraag wordt achterhaald hoe de individuele politiemedewerker denkt over zijn werkzaamheden, hoe volgens hem zijn rol in het ideale geval eruit zou zien, tegen welke knelpunten hij in de praktijk aanloopt en welke factoren hij hiervoor als oorzaak aanwijst.

5. Hoe beschrijven de verschillende partners de rol van de politie met betrekking tot huiselijk geweld binnen de te onderzoeken veiligheidshuizen en hoe verloopt de uitvoering?

Door deze deelvraag zal meer inzicht verkregen worden over hoe de verschillende netwerkpartners over de huidige rol van de politie denken en welke knelpunten zich volgens de partners binnen de samenwerking voordoen. Door een vergelijking met deelvraag 4 kan achterhaald worden in hoeverre deze visies met elkaar overeenkomen.

6. Welke knelpunten die zich bij de politie tijdens de taakuitvoering voordoen, zijn daadwerkelijk van invloed op de samenwerking met de andere partijen binnen het netwerk huiselijk geweld?

Het doel van deze deelvraag is om duidelijk in kaart te brengen welke knelpunten in de praktijk daadwerkelijk van invloed zijn op de samenwerking met de verschillende partners van het netwerk huiselijk geweld.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader: Factoren die een rol spelen bij de taakuitvoering en de samenwerking met partners

In dit hoofdstuk wordt met behulp van wetenschappelijke theorieën beschreven welke factoren van invloed zijn op de taakopvatting en –uitvoering van de individuele politiemedewerker. Er is een beschrijving opgenomen over de reactie op een bepaalde gedraging, waardoor een voorspelling gedaan kan worden over de impact van het gedrag van de politiemedewerker op de samenwerking met de andere partijen van het netwerk huiselijk geweld. Bovendien wordt achterhaald van wat voor samenwerkingsverband sprake is bij de aanpak van huiselijk geweld en wat de consequenties van deze vorm zijn. Dit hoofdstuk geeft daardoor antwoord op de tweede en derde deelvraag van het onderzoek.

Definitie van beleid

Elke werknemer heeft bij de uitvoering van zijn werkzaamheden te maken met doelstellingen, richtlijnen en afspraken. Zij hebben betrekking op de te verrichten taken, maar bijvoorbeeld ook op de hulpmiddelen die hierbij gebruikt mogen worden. Toch is beleid niet alleen *“een samenstel van doeleinden, middelen en keuzen, maar ook een antwoord op een probleem”* (Hoogerwerf, 1993:22). Hoogerwerf (1987) typeert in dit geval een probleem als *“een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie”*. In het geval van dit onderzoek is het beleid de aanpak van huiselijk geweld door het netwerk van partners die werkzaam zijn binnen het veiligheidshuis. En het probleem is het verschil tussen geen/zo min mogelijk huiselijk geweld en de bestaande situatie waarin huiselijk geweld zich geregeld voordoet.

De beleidsuitvoering zoals die bij de aanpak van huiselijk geweld plaatsvindt, komt overeen met de uitleg die Van der Torre (1999:4) eraan geeft, hij zegt dat *“beleidsuitvoering wordt gezien als een sociaal proces dat plaatsvindt tussen uitvoerende ambtenaren en klanten. En dit proces wordt slechts ten dele gestuurd door wetten, regels en doelen”*. In de praktijk vindt de uitvoering daadwerkelijk plaats door een continue samenwerking en overleg tussen de uitvoerende ambtenaren van de politie en de klanten (in dit geval de netwerkpartners). Hoofdstuk 1 vertelt dat tot op heden nog geen landelijk protocol bestaat en dat afspraken, regels en convenanten over het algemeen alleen regionaal en/of binnen het veiligheidshuis opgesteld en geldend zijn.

Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat de aanwezigheid van geschreven beleid niet garandeert dat het zoals voorgeschreven op de werkvloer wordt toegepast. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, welke hierna aan bod komen.

Discretionaire bevoegdheid

Om te beginnen is het van belang zich ervan bewust te zijn dat politiemedewerkers tijdens de uitvoering van hun taken over veel discretionaire ruimte beschikken. Er zijn verschillende manieren waarop deze term uitgelegd wordt, maar in dit onderzoek wordt *“de keuzeruimte van ambtenaren”* bedoeld (Van der Torre, 1999:8). Dit is één van de oorzaken die op de werkvloer mogelijkserwijs tot een verschil tussen beleid en uitvoering leidt.

De mate waarin de beleidsvrijheid zich voordoet, verschilt per organisatie, plaats en tijd (Van der Torre, 1999:8-11).

3.1 De ‘street-level bureaucrat’ en de doorwerking van het beleid in de praktijk

De beleidsvrijheid, het feit dat het gaat om een hiërarchische en bureaucratische organisatie en de grote stroom wisselende klanten, maken dat de politieorganisatie aangemerkt kan worden als een ‘street-level bureaucracy’ (Van der Torre, 1999:14). Een werknemer van een dergelijke organisatie wordt een ‘street-level bureaucrat’ (SLB) genoemd. Het directe contact met de burger in combinatie met het type organisatie, leidt tot vijf aspecten die de SLB als het ware ertoe dwingen om zijn werk afwijkend van het beleid uit te voeren, met als gevolg dat het eigenlijk onmogelijk is om het beleid, zoals het geschreven is, volledig in de praktijk toe te passen (Lipsky, 1980:27-28).

Om te beginnen hebben ambtenaren te maken met het probleem dat de middelen chronisch ontoereikend zijn waardoor zij niet aan de gestelde taken kunnen voldoen. Bij politiemedewerkers uit zich dit voornamelijk in beperkte tijd en een tekort aan informatie. Zij moeten snelle beslissingen nemen, soms in levensbedreigende situaties, en vaak met ingrijpende gevolgen voor de cliënt. Daarnaast moeten zij ook rekening houden met, en zich beschermen tegen, overreacties van burgers (Lipsky, 1980:30). Het tijdsgebrek doet zich niet allen voor op het moment dat de politiemedewerker een snelle beslissing moet nemen, maar ook gedurende minder ernstige situaties, omdat hij dagelijks te maken heeft met veel administratieve bezigheden. Daarnaast staan politiemedewerkers voortdurend onder stress door gevaar waar zij op elk moment mee te maken kunnen krijgen (Lipsky, 1980:31-32).

Een tweede aspect dat volgens Lipsky tot een discrepantie tussen beleid en uitvoering leidt, is dat de vraag naar diensten toeneemt naarmate het aanbod groter wordt, het is een vicieuze cirkel. Er is een chronisch tekort van het aanbod van overheidsdiensten. Om dit tekort te reduceren zal de organisatie meer middelen vrijmaken, in de hoop dat het aanbod aan de vraag voldoet. Maar door de toename van het aanbod, zal de vraag naar diensten ook weer stijgen. En daardoor is wederom sprake van een tekort aan overheidsdiensten (Lipsky, 1980:33). Door een nieuw aanbod van diensten zien burgers als het ware een ‘nieuwe ingang’ zodat hun behoefte aan een bepaalde overheidsdienst bevredigd wordt, ter illustratie: Toen de politie in Amerika het alarmnummer ‘911’ introduceerde gingen burgers het ook voor andere zaken dan calamiteiten gebruiken. Er moest zelfs een nieuwe campagne opgezet worden om mensen ervan bewust te maken dat het onnodige gebruik van het nummer een snelle reactie van hulpdiensten onmogelijk maakte (Lipsky, 1980:35). In verloop van tijd zullen burgers steeds meer de verwachting hebben dat een overheidsorganisatie aan nog meer diensten gehoor kan geven. In het geval van de politie wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij steeds meer bemiddelen in sociale conflicten zoals jeugdstrafrecht, discriminatie en familieruzies (Lipsky, 1980:34).

Als volgende punt beschrijft hij dat doelen en verwachtingen van ‘street-level bureaucracies’ ambigu, vaag of conflicterend zijn. De SLB’s hebben tijdens hun werkzaamheden met dubbelzinnige en conflicterende doelen te maken. Bij de politie stelt zich bijvoorbeeld de vraag, moeten wij de openbare orde handhaven/de orde bewaren of moeten wij de wetten ten uitvoer brengen en op de naleving hiervan controleren (Lipsky, 1980:40)? Hoe meer de doelen en verwachtingen ambigu en onduidelijk zijn, des te meer zijn de SLB’s bij de uitvoering van hun taken op zichzelf gesteld.

Conflicten rondom de doelen bestaan niet zozeer omdat beleidsmakers en analytici zich niet bewust zijn van de ambiguïteit, maar omdat er sprake is van fundamentele onenigheid rondom bestanddelen van het welzijnsbeleid die door de politiek niet opgelost worden. Een andere bron van ambiguïteit is de onzekerheid over de werking van de technologieën van de dienstverlening. Het gebrek aan kennis creëert ruimte voor verschillende manieren om het werk te verrichten, de beste manier moet immers nog gevonden worden. Daarnaast zijn de doelen van de werknemers geen targets, maar idealen. De conflicterende doelen hebben als bron dat zij zich op de cliënt richten, conflicteren met de algemene rol van de organisatie of dat zij conflicteren met de doelen van de organisatie. Conflicten kunnen ook ontstaan omdat de verwachting over de rol van de SLB vanuit verschillende perspectieven geformuleerd wordt (Lipsky, 1980:40-41).

Het vierde aspect dat Lipsky beschrijft is dat de prestaties ten aanzien van de gestelde doelen moeilijk, zo niet onmogelijk, zijn te meten. Hiervoor bestaan een aantal oorzaken, bijvoorbeeld dat de output van de overheidsorganisatie niet gemeten kan worden door middel van marktwerking, dit komt omdat de output bestaat uit geleverde diensten en beslissingen die worden genomen door mensen die te maken hebben met discretionaire bevoegdheden. Het is heel erg moeilijk om deze besluiten en diensten te controleren of te onderzoeken omdat de normen en standaarden van de kwaliteit geen vaststaande gegevens zijn. Verder is het moeilijk om de output te meten omdat geen concrete doelen bestaan en weinig toezicht van een leidinggevende is op de werkvloer. Dat leidt tot een gebrek aan eenduidige en objectieve maatstaven waaraan de werkzaamheden afgezet zouden moeten worden (Lipsky, 1980:48-50). Bovendien bestaat het werk uit te veel facetten/variabelen die niet allemaal meegenomen kunnen worden bij een meting van de werkzaamheden (Lipsky, 1980:53). Toch is er een poging gedaan om enkele standaarden op te stellen. In het geval van de politie zijn met ingang van 2003 prestatiecontracten opgesteld en individuele politiemedewerkers moeten onder andere bijhouden hoe vaak ze gedurende een bepaalde periode een proces-verbaal opmaken. Politiemedewerkers worden ook wel beoordeeld aan de hand van het aantal jaren dat ze werkzaam zijn en de hoeveelheid training die ze hebben gehad. Het gevaar van dit soort standaarden is dat onbekend is in hoeverre het bijdraagt aan betere prestaties van de organisatie. Daarnaast kunnen dit soort standaarden moeilijk verbonden worden aan de doelen van de organisatie en het zegt weinig over de geschiktheid en de prestaties van de werknemer (Lipsky, 1980:50-51). Doordat slechts enkele facetten van de werkzaamheden te meten zijn, kan de werknemer ertoe neigen alleen nog werkzaamheden te verrichten die ook daadwerkelijk gemeten kunnen worden. Het tegenovergestelde kan zich ook voordoen; hij voert alleen nog werkzaamheden uit die niet meetbaar zijn. Het idee hierachter is dat werk dat niet gemeten kan worden, ook niet beoordeeld kan worden. Het gevolg is dat een vertekend beeld van de werkzaamheden ontstaat.

De laatste oorzaak voor het verschil tussen beleid en uitvoering is dat cliënten van '*street-level bureaucracies*' bijna altijd onvrijwillig klant zijn. Dit heeft ermee te maken dat zij bepaalde diensten aanbieden waarop de overheid het monopoly heeft (Lipsky, 1980:54-55). Tegenwoordig zijn er wel uitzonderingen, zoals de gezondheidszorg en het onderwijs. In deze gevallen kunnen mensen die het zich kunnen veroorloven bijvoorbeeld gebruik maken van de gezondheidszorg in het buitenland en om hun kinderen op een privéschool te laten onderwijzen. Alleen kan niet iedereen dit betalen waardoor juist mensen met minder geld, die het meeste gebruik maken van overheidsdiensten, geen mogelijkheid hebben om uit te wijken naar een andere organisatie (Lipsky, 1980:54). Door deze afhankelijkheid verloopt de communicatie over en weer niet op gelijk niveau en wordt de kwaliteit

van de diensten beïnvloed. De SLB kan de cliënt domineren omdat hij niet afhankelijk is van diens oordeel over de dienstverlening. Wanneer de cliënt ontevreden is over de dienstverlening zal de uitvoerende ambtenaar de cliënt als schuldige aanwijzen.

Deze vijf aspecten van Lipsky gelden over het algemeen voor alle *'street-level bureaucracies'*. Daarnaast laat een ander onderzoek zien dat er ook verklaringen zijn die expliciet van invloed zijn op de mate waarin het beleid doordringt op de werkvloer bij de politieorganisatie. Deze resultaten uit het onderzoek van Terpstra (2002) komen grotendeels overeen met de bevindingen van Lipsky. Uit beide onderzoeken blijkt dat beleid niet zomaar van bovenaf opgelegd kan worden en dat het aan moet sluiten op de oriëntaties en taken van de betreffende afdeling (Terpstra, 2002:132-133). Doelstellingen en verwachtingen vanuit de politieleiding mogen dus niet vaag of conflicterend zijn omdat het beleid anders niet tot op de werkvloer door zal dringen. Ook stemt hij in met het punt dat het vrijwel onmogelijk is om de autonomie op de werkvloer aan banden te leggen door middel van metingen en het afleggen van directe verantwoording over de werkzaamheden door de uitvoerende ambtenaar. Daarnaast zijn zij het met elkaar eens dat de politie standaard onder tijdsdruk staat en te maken heeft met beperkte capaciteit (Terpstra, 2002:135-138). De resultaten van Terpstra die niet overeenkomen met die van Lipsky, zijn factoren die de navolging van beleid ten goede komen. Dat zijn de volgende vier aspecten:

De politie is bij de uitvoering van haar werk sterk afhankelijk van andere partijen. Zij kunnen de politiemedewerkers steunen in de uitvoering van hun taken, of juist tegenwerken. Ondanks dat de politie over het algemeen niet de partij is die regels opstelt, wordt zij wel door het directe contact van de cliënt geconfronteerd met klachten en ontevredenheid. Bij het lobbyen en netwerken voor nieuwe regels of het veranderen van al bestaande zijn zij afhankelijk van andere partijen zoals de gemeente en het ministerie. Deze partijen kunnen vervolgens de politie steunen, het naast zich neerleggen of er alleen in beperkte mate aandacht aan schenken. Een voorbeeld dat dit illustreert is dat de politie de gemeente kan adviseren bij het plaatsen van flitspalen of bepaalde verkeersborden. Onder dit punt valt ook het niet nemen van eigen verantwoordelijkheden of het niet (goed) samenwerken van andere partijen met de politie. Dit kan er namelijk toe leiden dat het voor de politie onmogelijk is om eigen beleid in de praktijk om te zetten (Terpstra, 2002:133-134).

Binnen de politie worden regelmatig teams opgezet die zich met een specifiek probleem bezig houden (bijvoorbeeld woninginbraak, uitgaansgeweld of huiselijk geweld). Dit zorgt ervoor dat binnen het hele korps meer aandacht voor dit probleem ontstaat. Door de specialisatie zal meer deskundigheid ontstaan, maar de keerzijde is dat het kan leiden tot concurrentie, statuswedijver of prestatiedrang. *"Als de nieuwe gespecialiseerde eenheid niet aan de verwachtingen voldoet, kan de rest van de organisatie verlamd raken indien men elders in de organisatie afhankelijk wordt van deze nieuwe eenheid"* (Terpstra, 2002:135). Dit werkt twee kanten op; verschillende afdelingen binnen de politie schuiven hun werkzaamheden af op het speciale team, waardoor zij zich niet meer op hun eigenlijke werkzaamheden kunnen richten, of de rest van de organisatie raakt verlamd doordat zij te sterk afhankelijk zijn van de resultaten van het speciale team. Met als gevolg dat het beleid in de gehele organisatie niet op de vooraf gestelde manier doorwerkt (Terpstra, 2002:134-135). Hierbij moet vermeld worden dat huiselijk geweld geen specialisme is zoals Zeden. Er zijn namelijk geen volledig aparte huiselijk geweld-teams. Maar omdat het op dit moment als een belangrijk aandachtspunt binnen de politie gezien wordt, aparte aandachtsfunctionarissen bestaan en een

aparte samenwerking voor dit thema is opgezet, wordt het in dit onderzoek toch aangemerkt als een specialisme.

“Of een beleidsprioriteit op uitvoerend niveau binnen de politie wordt opgepikt is mede afhankelijk van de mate waarin uitvoerders ervan overtuigd zijn dat rond het betreffende thema een ‘zinnige’ werkwijze mogelijk is. In hun opvatting moet op de betreffende problemen ‘vat’ zijn te krijgen, moeten ze niet ‘ongrijpbaar’ blijven en moet, vanuit de positie van de politie(medewerker) gezien, een doelgerichte interventie mogelijk zijn”. Wanneer de agent daadwerkelijk ervan overtuigd is dat hij zijn tijd nuttig besteedt en dat er vervolg op zijn werk komt, zal hij gemotiveerd zijn om het beleid op te pakken (Terpstra, 2002:138-139).

Ten slotte is het van belang dat het beleid overeenkomt met de ideeën, normen, waarden, opvattingen, voorkeuren et cetera van de politieagent. Dit verhoogt namelijk de kans dat de politiemedewerker zich inzet om het beleid op te pakken en het in de praktijk om te zetten (Terpstra, 2002:141-145).

3.2 Conflict: de ‘street-level bureaucrat’ staat tussen twee partijen in

Al deze moeilijkheden zijn niet de enige aspecten waarmee de SLB tijdens zijn dagelijks werkzaamheden te maken heeft. Namelijk, door het directe contact met zijn cliënten wordt hij ook met een andere lastige situatie geconfronteerd: hij kan terecht komen in een conflictsituatie tussen zijn eigen organisatie, in dit geval de politie, en de cliënt. Wanneer in deze theorieën gesproken wordt over cliënten, wordt op burgers gedoeld, maar in dit onderzoek is dit slechts gedeeltelijk het geval. De politiemedewerkers waarop dit onderzoek zich richt, werken namelijk in plaats van enkel met burgers ook veel samen met andere organisaties en instanties. Dit vindt plaats in het netwerk huiselijk geweld. Hierdoor ontstaat ook vanuit de netwerkpartners de vraag naar bepaalde diensten van de politie en dat zorgt ervoor dat zij in dit onderzoek, net als de burger, aan te merken zijn als cliënt.

Doordat de SLB enerzijds aan de eisen en wensen van de cliënt wil voldoen en anderzijds het management van de eigen organisatie tevreden moet stellen, krijgt hij te maken met een conflict. Dit fenomeen wordt ook wel aangeduid met de term ‘role stress’. Hiervan worden drie verschillende vormen onderscheiden: ‘role conflict’, ‘role ambiguity’ en ‘role overload’ (Dewettinck, K. & D. Buyens, 2003:244-247).

- ‘Role conflict’ houdt in dat tegenstrijdige eisen aan de werknemer worden gesteld. Het is voor hem onmogelijk om aan alle eisen te voldoen.
- ‘Role ambiguity’ heeft betrekking op een gebrek aan informatie van de werknemer met negatieve gevolgen voor de uitvoering van zijn werkzaamheden. Dit gebrek ontstaat wanneer de werknemer niet op de hoogte is van de reikwijdte van zijn verantwoordelijkheden, de verwachtingen vanuit de organisatie over de uitvoering van zijn taken en op welke manier hij dit kan bereiken. Daarnaast ontstaat een gebrek aan informatie als de werknemer niet weet welke taken veel prioriteit hebben en waarvan afhankelijk is of hij zijn werk goed uitvoert. De werknemer heeft te maken met een aantal factoren in zijn omgeving die van invloed zijn op de beoordeling of hij zijn werk naar behoren uitvoert. Werknemers ondervinden onzekerheid door deze verschillende

verwachtingen van onder andere de organisatie, de manager, de cliënt, collega's, ethische standaarden et cetera.

- *'Role overload'* kan zich op twee manieren voordoen: een kwalitatieve en een kwantitatieve. Bij kwalitatieve *'role overload'* gaat het om een tekort van de capaciteiten van de werknemer waardoor hij niet voldoet aan de eisen. Een werknemer die echter te maken heeft met kwantitatieve *'role overload'* heeft wel de capaciteiten om zijn taken te volbrengen, maar heeft bijvoorbeeld te maken met tijdsgebrek of een tekort aan middelen/hulpbronnen waardoor hij zijn werk niet kan volbrengen (Dewettinck, K. & D. Buyens, 2003:245-247).

Het nadelige gevolg van *'role stress'* is dat het ten koste gaat van de motivatie van de werknemer en de kwaliteit van de dienst waar de cliënt om vraagt. Om dit te voorkomen moet rekening worden gehouden met vier aspecten die van invloed zijn op het ontstaan van *'role stress'*: (1) de manier waarop leiding wordt gegeven, (2) de mate waarin het werk gestandaardiseerd is, (3) hoeveel vrijheid de werknemer heeft bij het verstrekken van de dienst en (4) de steun van collega's en het samenwerken in teams (Dewettinck, K. & D. Buyens, 2003:251-252).

3.2.1 Aanpassingsmechanismen van de *'street-level bureaucrat'*

De SLB probeert om ondanks al deze moeilijkheden die van invloed zijn op zijn taakopvatting en –uitvoering, zijn taken alsnog zo goed als mogelijk uit te voeren. Hierbij gaat het hem niet alleen om een bevredigend resultaat, maar ook om het proces waardoor het resultaat bereikt wordt. Om dit te kunnen bereiken heeft hij drie verschillende mechanismen ontwikkeld (Lipsky, 1980): Selecteren (creaming), herdefiniëren en domineren.

Door de hoeveelheid cliënten, de beperkte tijd en de andere aspecten die tot de dagelijkse moeilijkheden behoren waarmee de SLB te maken heeft (zie hierboven), kan de uitvoerende ambtenaar niet aan alle vragen voldoen. Dit dwingt hem ertoe om een selectie van de cliënten te maken. Tijdens dit proces laat hij zich leiden door zijn eigen inschatting van de behoeften van de cliënt. En bij voorkeur zal hij de cliënten helpen waarvan hij denkt dat hij ze met de 'standaardinstrumenten' kan helpen. Hij probeert de beschikbare middelen zo veel mogelijk in te zetten en klachten van cliënten over de procedures tegen te gaan. Samengevat komt het er bij selecteren op neer dat de SLB zijn taken versimpelt en probeert het werk tot routineactiviteiten terug te dringen (Lipsky, 1980:83; Van der Torre, 1999:5). Dit mechanisme zorgt er eigenlijk voor dat SLB's het beleid op de werkvloer tot stand brengen (in plaats van de beleidsmakers). Een andere keerzijde van dit mechanisme is dat het *"leidt tot geïnstitutionaliseerde benadeling van kansarmen"* (Lipsky, 1980:83-84; Van der Torre, 1999:5).

Omdat de SLB het als onmogelijk ervaart om iedere klant volgens de organisatiedoelen te helpen, herdefinieert hij als het ware zijn opvattingen over de manier waarop hij zijn werkzaamheden dient uit te voeren: *"Doelen worden niet of selectief nageleefd, omdat dit niet anders kan en omdat de specifieke situatie van veel klanten hier aanleiding toe geeft"* (Van der Torre, 1999:5).

Bij de toepassing van een ander aanpassingsmechanisme domineert de SLB het uitvoeringsproces. Hij probeert zowel de klanten, als de vraag en toegang tot de dienstverlening te beïnvloeden. Dit doet hij door de toegang tot de organisatie te beperken. Dit kan op verschillende manieren; door een wachtkamer en het gebruik van wachtlijsten wordt bijvoorbeeld veel tijd en geduld van de cliënt gevraagd, daardoor zal hij er langer over doen voordat hij daadwerkelijk gebruik gaat maken van de

overheidsdiensten. Daarnaast kan de werknemer bepalen hoeveel tijd hij aan de cliënt besteedt en waar de ontmoeting plaatsvindt. Ook de inrichting van het kantoor en de kleding van de werknemer (over het algemeen een uniform) straalt duidelijk uit dat de werknemer in een soort van machtsfunctie verkeert waarbij hij invloed uitoefent op de te volgen procedure en de besluiten. Om te voorkomen dat de cliënt niet te veel invloed heeft, verstrekt de werknemer slechts beperkte informatie (Van der Torre, 1999:5-6). Dat hij dit mechanisme daadwerkelijk kan toepassen heeft er onder andere mee te maken dat de cliënten onderling geen contact hebben, daardoor is het voor de cliënt bijna onmogelijk om de handelingen kritisch te beoordelen. De werknemer maakt hier bewust gebruik van en probeert over het algemeen om bij de cliënt de indruk te wekken dat *“de dienstverlening min of meer een persoonlijke gunst is”* (Van der Torre, 1999:5).

3.3 Uitvoeringsstijlen bij het politiewerk

Al deze lastige omstandigheden waarmee bijna alle politiemedewerkers te maken hebben zorgen ervoor dat binnen de politie sprake is van een grote onderlinge solidariteit. Er is sprake van een grote mate van onderling begrip en saamhorigheidsgevoel. Desondanks is er ruimte om een persoonlijke invulling aan het politiewerk te geven. Dat blijkt immers ook uit de verschillende aanpassingsmechanismen. Elke SLB gaat op een andere manier om met de obstakels die hij tegenkomt en doordat iedereen te maken heeft met een grote mate van beleidsvrijheid, heeft een ieder de mogelijkheid om de taakuitvoering af te stemmen op *“individuele omstandigheden en om rekening te houden met het maatschappelijke klimaat”* (Van der Torre, 1999:16-17). Hierbij gaat het om de veronderstelling die ten grondslag ligt aan het persoonlijke handelen van de individuele agent (Van der Torre, 1999:6-7). Dit zijn de zogenaamde implementatiestijlen. Eén van de wetenschappers die hier binnen de politie onderzoek naar heeft gedaan is Van der Torre (1999). Volgens hem is het werk van politiemedewerkers minder te herleiden tot regelgeving of een beleidsprogramma dan het werk van andere SLB's, daarom spreekt hij van een specifieke politiestijl. Dit zijn *“de waarden, normen en opvattingen van een groep politieagenten die ten grondslag liggen aan hun gedragspatronen”*. Hij onderscheidt in zijn onderzoek vier stijlen: 'Pragmatici', 'de pessimist', 'ordeherstellers' en 'de hulpverlener'. 'De pessimist' en 'de hulpverlener' gaan relatief solistisch te werk, daarom hanteert Van der Torre hier de derde persoon enkelvoud (Van der Torre, 1999:120; 1999:156). Dit is in het hele verslag overgenomen.

- 'Pragmatici' zijn gewaardeerde collega's en hebben een groot sociaal netwerk onder collega's. Het zijn geen hoogvliegers en zij vertonen ook geen machogedrag, ze zijn stabiel en gewoon. Ze worden vertrouwd en kunnen veel problemen het hoofd bieden omdat zij met alle situaties wel raad weten. Ondanks dat de pragmaticus geen hoge statusverschillen accepteert, wordt hij door managers beoordeeld als een waardevolle kracht. Hij weet zich te schikken naar leidinggevendenden, zoals de Officier van Justitie. Wanneer zijn beleidsvrijheid te vaak of onnodig ingeperkt wordt, voelt hij zich aangetast in zijn beroepseer en trekt hij de leiderschapskwaliteiten van zijn leidinggevende in twijfel. Vervolgens probeert hij strategieën te ontwikkelen waarmee hij zijn beleidsvrijheid weer uit kan breiden. Toch maakt hij zich zelden druk over de omvang van de beleidsvrijheid. Hij heeft het gevoel dat de politietijd niet nuttig genoeg wordt besteed en dat hij zijn politieke en psychologische vaardigheden zelden in de praktijk kan omzetten. 'Pragmatici' vinden dat hun prestaties door het politiemanagement niet altijd op waarde worden geschat (Van der Torre, 1999:78-117).

- ‘De pessimist’ is veel negatiever ingesteld. Hij is langzamerhand teleurgesteld geraakt over onder andere de inhoud van het politiewerk. Hij voelt zich miskent en heeft een hekel aan routinezaken. Omdat hij weet dat er anders serieuze sancties volgen, zorgt hij ervoor dat zijn collega’s op hem kunnen vertrouwen in hachelijke situaties. Wanneer hij al veel dienstjaren heeft, vrijwaart hem dit als het ware voor sancties waar jongere collega’s met hetzelfde gedrag niet onderuit komen. Hij weet hoe het er bij de politie aan toe gaat en daarom zal hij niet snel op fouten worden betrapt. De hiërarchie binnen de organisatie ziet hij als een gegeven en hij toont weinig eigen initiatief. Hij handelt relatief solistisch en zal nooit de overhand krijgen binnen zijn ploeg. Als hij al vele jaren bij de politie werkt, kijkt hij met weemoed terug naar zijn eerdere ploegen. Zijn pessimistische gedrag wordt veroorzaakt door *“onvrede met betrekking tot carrièrekansen, de lage status van het werk, het monotone karakter van veel straatwerk en onregelmatige diensten”*. Het gevolg van zijn gedrag is dat collega’s zich negatief uitlaten over hem. Hij ziet tijdsdruk als één van de kerntaken van de politie, net als het toepassen van exclusieve politieke bevoegdheden en vaardigheden. Vanuit zijn oogpunt voldoen de meeste taken in de praktijk hier niet aan. Regelmatig voelt hij zich bij de uitvoering van bepaalde taken miskent door de politiemanager (Van der Torre, 1999:120-123).
- Een derde stijl die men bij de politie tegenkomt zijn ‘ordeherstellers’. Dit type agent heeft één of enkele jaren nodig om te wennen aan de aspecten van het politiewerk en nadat hij gewend is hoort hij bij de dominante politiemensen. Zijn beroepsideaal is *“waken over de rechtvaardigheid in het stadsleven door kwaden en straffen”* en daar handelt hij ook naar. Hij treedt streng op en legt ook informeel zware sancties op. Daarnaast hebben ‘ordeherstellers’ een grote afkeer tegen onder andere het cellentekort, het naar huis sturen van verdachten en vinden zij dat het Nederlandse rechtssysteem hun onvoldoende in staat stelt om verdachten proportioneel te straffen. Zij zullen de schuld niet snel op collega’s afschuiven, besteden hun tijd functioneel en zijn over het algemeen correct en beleefd. De essentie van het politiewerk is volgens hen *“noodhulp, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het handhaven van de openbare orde”*. Hun doel is om situaties op te lossen die burgers zelf niet aankunnen (Van der Torre, 1999:135-137).
- De laatste stijl die Van der Torre onderscheidt is die van ‘de hulpverlener’. Deze agent is idealistisch en vindt sociale politietaken erg belangrijk. Hij vindt dat de structuur en cultuur van het politieel-justitiële apparaat te sterk gericht is op handhaving. Volgens hem gaat dit ten koste van de aanpak van problemen rondom ‘lastige’ klanten zoals verslaafden, zwervers en slachtoffers van huiselijk geweld. Zijn mening is dat *“politieagenten bij hulpverleningstaken over ongewenste beleidsvrijheid beschikken: het ontbreekt in zijn ogen te vaak aan praktische steun en waardering voor dit politiewerk”*. Hij handelt erg solistisch en heeft zijn twijfels over de dominante pragmatische stijl en de manier waarop ordeherstellers optreden. De agent die deze stijl aanhangt drukt zelden een stempel op de ploeg en vaak maakt slechts één agent met deze stijl onderdeel uit van de ploeg. Dat leidt tot een zekere mate van acceptatie van de tijd die hij aan diverse vormen van sociale en psychische hulpverlening besteedt. De keerzijde hiervan is dat collega’s lastige vraagstukken op hem afschuiven (Van der Torre, 1999:156-159). Er zijn maar weinig agenten die aangemerkt kunnen worden als hulpverlener. Doordat volgens hem afbreuk gedaan wordt aan zijn

ideaalbeeld van het werk, groeien sommigen uit tot 'pragmaticus'. Dat zijn ideaalbeeld vervaagt komt doordat hij het gevoel heeft dat successen intern nauwelijks worden opgemerkt en hem te weinig tijd ter beschikking staat om hulpverleningstaken te vervullen (Van der Torre, 1999:172).

Deze vier vormen zijn ideaaltypen. In de praktijk wordt niet per definitie volledig aan één van deze stijlen voldaan, de vier politiestijlen kunnen zich bij een politiemedewerker deels overlappen. Eén type binnen de stijl 'pragmatici' kan bijvoorbeeld erg hard optreden. Hoewel hij eigenlijk meer tot de stijl 'ordeherstellers' behoort, heeft hij de stijl 'pragmatici' aangenomen (Van der Torre, 1999:117-118). Bij zo'n stijl zijn invloeden van twee stijlen te herkennen.

Uit de verschillende stijlen van Van der Torre komt duidelijk naar voren dat agenten hun beleidsvrijheid op verschillende manieren toepassen. Op straat loopt gewoonlijk geen leidinggevende mee waardoor hij problemen en opvallendheden vanuit zijn eigen goeddunken oplost. Wat blijkt is dat de agenten hierbij de aanpassingsmechanismen in de praktijk omzetten die Lipsky in de jaren '80 al onderscheidde bij ambtenaren. Agenten kiezen ervoor om juist dominant op te treden zoals 'ordeherstellers' of om de doelen van hun werk aan te passen zoals 'de hulpverlener' het doet.

De manier waarop werknemers naar hun werk kijken, verschilt dus per persoon. Doordat iedereen een andere benaderingswijze heeft zal ook de kijk op de politietaken per persoon verschillen. Dit kan in combinatie met de discretionaire bevoegdheid leiden tot verschillende manieren waarop de taken uitgevoerd worden. Uiteraard zijn politiemedewerkers hier geen uitzondering op. Hun beeld wordt beïnvloed door drie elementen: (1) de wereld vanuit hun professionele oogpunt, (2) hun emoties omtrent macht en (3) de door hun zelf opgelegde morele definitie over wat succes inhoudt (Muir Jr., 1979:14-15)

3.4 Tot dusver

De hierboven beschreven theorieën zijn van meerwaarde voor dit onderzoek omdat zij duidelijk laten zien wat de dagelijkse problemen en dilemma's van een politiemedewerker zijn en waarom zij vaak niet volgens geschreven beleid kunnen handelen. Ten eerste werken zij bij een specifiek type organisatie welke te maken heeft met bepaalde verwachtingen vanuit de maatschappij. Ten tweede hebben zij te maken met moeilijkheden doordat zij mogelijk in een conflict tussen verschillende partijen in komen staan. En tot slotte laat de discretionaire ruimte het toe dat politiemedewerkers een bepaalde mate van speelruimte hebben binnen de uitvoering van hun werkzaamheden. Deze ruimte in combinatie met eigen normen, waarden en opvattingen van een politiemedewerker, leiden tot verschillende stijlen in zijn werk.

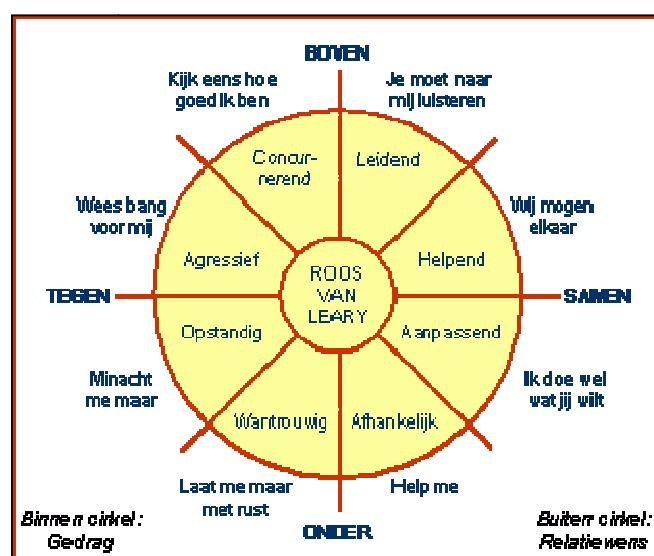
De theorieën overlappen elkaar gedeeltelijk, zoals een aantal aspecten die zowel Lipsky als Terpstra noemen, maar zij vullen elkaar ook aan. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de theorie van Terpstra dat een politiemedewerker het idee moet hebben dat er vervolg op zijn werkzaamheden komt en dat hij nuttig werk verricht. Ook geeft Terpstra aan welke invloed de motivatie van de politiemedewerker heeft. Van der Torre gaat hier nog dieper op in door te laten zien hoe de motivatie, denkwijze en opstelling van de agent kan leiden tot het aanhangen van een bepaalde stijl.

3.5 De 'Roos van Leary'

De politiestijl die de politiemedewerker hanteert geeft dus eigenlijk weer wat zijn beeld op het werk is en op welke manier hij zijn dagelijkse werkzaamheden uitvoert. Het is al eerder in dit hoofdstuk genoemd; bij de taken van de politiemedewerkers die in dit onderzoek nader onderzocht worden hoort ook de samenwerking met netwerkpartners bij de aanpak van huiselijk geweld. En omdat de stijl weergeeft op welke manier de politiemedewerker over het werk en de uitvoering denkt, bepaalt de stijl ook op welke manier hij in de samenwerking staat. En als de gedraging van de politiemedewerker niet overeenkomt met het gedrag dat de netwerkpartners van hem verwachten, zou het afbreuk kunnen doen aan de samenwerking. De 'Roos van Leary' laat zien op wat voor manier gedragingen elkaar beïnvloeden en dat gedragingen te voorspellen zijn (van Dijk, 2007:13-14).

In zijn model gaat Leary uit van inter-persoonlijk gedrag, dat is gedrag dat vrijuit, bewust, ethisch en symbolisch gericht is op een ander mens. Deze beschrijving is erg abstract en bondig, maar het komt erop neer dat alles wat je zegt, denkt en doet in het contact met, en naar anderen toe, inter-persoonlijk is (Leary, 2004:4). Zulke relaties zijn nooit eenzijdig (Leary, 2004:93). En in het onderlinge contact volgt altijd een reactie van de ene persoon op het gedrag van de andere persoon. De relaties kunnen verschillend van aard zijn, zoals vader – zoon of arts – patiënt. Zeker wanneer het om een professionele relatie gaat is de gedraging van de cliënt belangrijk omdat de professional daaruit kan afleiden wat de cliënt wil en nodig heeft. Wat blijkt is dat mensen zelfs in hun beroepskeuze rekening houden met gedragingen, men kiest bijvoorbeeld voor een baan die in overeenstemming is met de eigen inter-persoonlijke techniek om daardoor de eigen angst te verminderen (Leary, 2004:94).

Leary heeft een model ontwikkeld om gedragingen en reacties daarop in kaart te kunnen brengen. Daarbij veronderstelt hij dat gedragingen en de reacties daarop een aantal vaste patronen kennen, zoals vragen → onderwijzen en aanvallen → verdedigen (Leary, 2004:94-95). Het model bestaat uit een cirkel waarbinnen zich twee assen snijden zodat een kruis ontstaat. De vlakken die hierdoor ontstaan worden ook weer in twee vlakken verdeeld. En daardoor ziet het model er (vereenvoudigd) als volgt uit (www.2reflect.nl , 2009):



De benaming van de assen en de vlakken verschilt nog wel eens per bron, maar de bijbehorende uitleg is overal gelijk.

Bij dit model staan de horizontale en verticale as centraal. De uiteinden van de assen zijn het tegenovergestelde van elkaar. De verticale as is de verbinding tussen de gedragingen 'boven' en 'onder'. 'Boven' heeft betrekking op dominant gedrag en gedrag dat niet of nauwelijks dominant is wordt 'onder' genoemd (van Dijk, 2007:15). 'Boven' (dominant gedrag) uit zich doordat iemand luid en duidelijk spreekt, rechtop staat met het hoofd omhoog en spreekwoordelijk veel ruimte inneemt. En 'onder' (niet-dominant gedrag) uit zich doordat iemand zacht spreekt en weinig plaats inneemt (Cremers en Van Dijk, 2007:4). Wanneer iemand heel erg dominant is zal de ander zich terugtrekken om deze persoon de ruimte te geven, maar betreft de dominante persoon de teruggetrokken persoon bijvoorbeeld in het gesprek door een vraag te stellen, dan draaien de rollen zich om. De eerder dominante persoon maakt zich ondergeschikt door de ander de ruimte te geven. Het zijn dus als het ware de tegenovergestelde gedragingen die de communicatie mogelijk maken.

De horizontale as heeft betrekking op de gedachte van waaruit je handelt, 'ik' of 'wij' (of zoals in bovenstaand schema 'tegen' of 'samen') (Van Dijk, 2007:15-16). Wanneer iemand gedrag vertoont dat op deze as weergegeven wordt, is de reactie daarop dat de ander hetzelfde gedrag gaat vertonen. Als iemand bijvoorbeeld laat zien dat hij graag contact maakt met zijn omgeving en wil samenwerken, dan zal de omgeving hierop reageren door hem te gaan betrekken (Van Dijk:2007:12).

Dit model laat duidelijk zien dat de rol die iemand binnen een relatie inneemt een reactie is op de gedraging van een ander. Factoren voor iemands gedrag hoeven dus niet per definitie binnen de organisatie gezocht te worden, maar kunnen ook verklaard worden door de manier waarop de partners in de samenwerking iemand tegemoet treden.

3.6 Vertaling naar de praktijk

Eigenlijk laat de 'Roos van Leary' zien waarom de taakopvatting- en uitvoering van de individuele politiemedewerker die in het netwerk huiselijk geweld participeert zo belangrijk is. De obstakels waarmee de politiemedewerker tijdens zijn werkzaamheden te maken heeft, beïnvloeden namelijk de manier waarop hij over de politie denkt en op welke manier hij zijn werk zal doen, dus welke stijl hij aanhangt. Verder beïnvloedt het welk aanpassingsmechanisme hij in de praktijk gebruikt om zijn werkzaamheden onder de gegeven omstandigheden alsnog uit te voeren. Bijvoorbeeld, als de normen en waarden van de politiemedewerker niet overeenkomen met het beleid en hij twijfelt of er vervolg komt op zijn werkzaamheden, dan bestaat de kans dat het beleid niet doordringt tot op de werkvloer. In dit geval is het beleid namelijk de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld. In dat geval trekt de politiemedewerker zich terug uit de samenwerking en gaat hij meer solistisch te werk. De 'Roos van Leary' laat zien dat een mogelijk gevolg hierop is dat andere partijen ook niet meer actief gaan samenwerken. Dit komt omdat de gedragingen elkaar versterken. Ook onduidelijke of conflicterende doelstellingen van de politieorganisatie en/of het veiligheidshuis kunnen ertoe leiden dat politiemedewerkers allemaal anders te werk gaan. Zij hebben daardoor de ruimte om volgens hun eigen goeddunken te werken. Dit kan tot twee soorten reacties leiden: de medewerker gaat juist heel erg samenwerken of hij trekt zich terug. Ook in dit geval kan met behulp van de 'Roos van Leary' voorspeld worden wat de gevolgen hierop zijn. En een ander punt dat problematisch is, is dat wanneer zich zoiets voordoet de werkzaamheden van de medewerker erg moeilijk te meten zijn. Daardoor is het lastig om te achterhalen of de politiemedewerker al zijn taken uitvoert. Dit probleem wordt zowel door Lipsky als door Terpstra genoemd.

Een ander voorbeeld, als gevolg van de aspecten die typisch zijn voor een '*street-level bureaucracy*', kan de politiemedewerker zich dominant opstellen waardoor hij de cliënt, in dit geval de netwerkpartners, op afstand houdt. Als reactie vertonen de netwerkpartners (de cliënten) 'onder gedrag' en nemen zij geen initiatief meer omdat zij daar de ruimte niet voor krijgen.

De stijl van de politiemedewerker die met de verschillende partijen samenwerkt, is bepalend voor hoe hij zich opstelt. Wanneer iemand bijvoorbeeld de stijl 'pragmatici' aanhangt, heeft hij een groot sociaal netwerk, is hij stabiel, wordt hij veel vertrouwd en kan veel problemen het hoofd bieden. De positieve instelling en het willen aanpakken van problemen leiden ertoe dat hij graag wil samenwerken en daar zijn best voor doet. De reactie van de andere partijen zal dan naar aller waarschijnlijkheid zijn dat ook zij hun best doen om actief samen te werken. Hangt een politiemedewerker de stijl 'de hulpverlener' aan, dan kan zijn idealisme en het feit dat hij de sociale politietaken erg belangrijk vindt, zijn motivatie zijn om goed samen te willen werken. Zijn enthousiasme binnen het overleg kan ervoor zorgen dat hij een goede bruggenbouwer is en goed samenwerkt, maar hij kan ook doorslaan en te veel taken over willen nemen van de andere partijen. Mogelijk worden zij hierdoor minder enthousiast over de samenwerking met de politie en trekken zij zich terug. De theorieën hangen dus samen omdat mogelijk een bepaalde invloed uitgaat van de politiestijl van de medewerker en de manier waarop hij zich in de samenwerking opstelt, hoe ver hij in de samenwerking gaat en hoe intensief zijn samenwerking met de partners is.

Binnen de politieorganisatie zullen collega's van 'de hulpverlener' hem snel de lastige vraagstukken toeschuiven. De specialisatie op het gebied van huiselijk geweld kan dit proces versterken. Het nadeel hiervan is dat de werknemer niet meer aan zijn eigenlijke werkzaamheden toekomt. Mogelijk reageert hij hierop door een selectie op zijn werkzaamheden toe te passen. Wanneer dit negatieve invloed heeft op de samenwerking gaat dit ten koste van de aanpak van huiselijk geweld. Welke aanpassingsmechanismen de medewerker toepast en hoe hij dit doet, hangt samen met de stijl die hij aanhangt.

Gebrek aan informatie leidt volgens Dewettinck & Buyens tot onzekerheid. Dit kan in combinatie met andere omstandigheden tot een negatieve kijk op het politiewerk leiden, zoals bij de stijl 'de pessimist'. Iemand die deze stijl aanhangt kan zich vaak niet meer identificeren met het werk en daarom ook niet met het beleid. Wat als gevolg heeft dat een grote discrepantie tussen beleid en uitvoering ontstaat. Wanneer het beleid juist op samenwerking met andere partijen gericht is, kan de demotivatie van de medewerker ertoe leiden dat hij niet zijn best zal doen om samen te werken, met het gevolg dat de andere partijen zich ook terug zullen trekken.

De kwantitatieve '*role overload*' duidt op een gebrek aan middelen en capaciteit. Eigenlijk zijn alle auteurs het met elkaar eens dat dit een knelpunt is waar politiemedewerkers veel mee te maken hebben. Het is belangrijk dat dit niet dusdanig extreme vormen aanneemt dat het invloed heeft op de motivatie van de politiemedewerker waardoor het zijn weerslag heeft op de uitvoering van de werkzaamheden. Daarnaast beschrijven Dewettinck & Buyens hoe belangrijk de steun van collega's en het samenwerken is. De 'Roos van Leary' is een aanvulling op deze bewering door te laten zien dat de manier waarop de medewerker zich opstelt naar anderen ook erg belangrijk is. Wanneer de taakopvatting van de politiemedewerker positief is en hij zich gemotiveerd en welwillend opstelt, zullen zijn samenwerkingspartners hetzelfde gedrag vertonen. En dit is belangrijk voor de goede samenwerking die cruciaal lijkt te zijn voor een gedegen aanpak van huiselijk geweld.

3.7 Typering van het samenwerkingsverband

Nu beschreven is wat de wetenschappelijke theorieën zeggen over de mogelijke knelpunten van het politiewerk, wat de gevolgen hiervan zijn, welke politiestijlen bestaan en wat de invloed van deze onderwerpen op de samenwerking kan zijn, wordt ook beschreven welke eventuele knelpunten specifiek voortkomen uit de manier waarop de samenwerking plaatsvindt bij de aanpak van huiselijk geweld.

Het doel van de samenwerkende partijen is om gezamenlijk huiselijk geweld te stoppen en recidive te voorkomen. Uit de beschrijving van huiselijk geweld (zie hoofdstuk 1) blijkt dat de definitie nog steeds erg breed en complex is, het is moeilijk om het probleem precies te formuleren. Bovendien kan het ontstaan van huiselijk geweld meerdere oorzaken (tegelijk) hebben. En doordat daders en slachtoffers van huiselijk geweld te maken hebben met meerdere instanties, zoals het OM, reclassering, politie en gemeente, doorsnijdt het meerdere beleids- en servicegebieden. Ten slotte leidt de complexiteit van de oorzaken van huiselijk geweld en het feit dat zowel slachtoffer als dader geholpen moeten worden ertoe dat de markt of één enkele partij onvoldoende in staat is om tot een oplossing te komen. Deze analyse leidt tot de constatering dat huiselijk geweld een *'wicked issue'* is. Het is een complex probleem dat zich kenmerkt door een moeilijke probleemdefiniëring, het doorsnijden van zowel beleids- als servicegebieden en het is onmogelijk om een oplossing door één organisatie of de markt aan te reiken (Keast, e.a., 2004:363-364). Dit soort problemen kunnen niet volgens de traditionele manier opgelost worden, zij vragen om een nieuwe denk- en werkwijze, daarom wordt de samenwerking tussen de verschillende partijen steeds belangrijker. Bij huiselijk geweld heeft dit geresulteerd in de samenwerking tussen de partijen binnen het veiligheidshuis. Er bestaan drie verschillende vormen van samenwerking, namelijk 'netwerken', 'netwerk' en 'netwerkstructuur' (Keast e.a., 2004:364).

'Netwerken' is een werkwoord, het refereert aan mensen die onderling contact maken door gezamenlijk te vergaderen, naar conferenties te gaan of communicatietechnologieën toepassen, zoals e-mailen en discussiegroepen op het internet. Een 'netwerk' is eigenlijk een intensivering hiervan en ontstaat pas wanneer de onderlinge banden geformaliseerd worden. Een 'netwerkstructuur' is nog intensiever en ontstaat op het moment dat enkel het onderhouden van contact niet voldoende is om het gestelde doel te bereiken en men zich realiseert dat de eigen organisatie enkel één schakel van een groter geheel is. De doelen worden alleen dan behaald wanneer actief samengewerkt wordt en men streeft naar het vervullen van een gezamenlijke missie (Keast, e.a., 2004:364). De 'netwerkstructuur' is als het ware een sturingsmodel, net als een hiërarchie en de markt.

De aanpak van huiselijk geweld die plaatsvindt in de veiligheidshuizen door samenwerking tussen meerdere partijen heeft de kenmerken van een netwerkstructuur. De verschillende partijen zijn zich ervan bewust dat zij het probleem niet alleen kunnen oplossen en daarom werken zij actief samen (zij hebben bijvoorbeeld regelmatig overleg en stemmen hun werkzaamheden op elkaar af) met als doel dat de oorzaak van huiselijk geweld weggenomen wordt en dader(s) en slachtoffer(s) geholpen worden.

De sterke onderlinge band, de gezamenlijke missie en het delen van belangrijke bronnen en middelen leiden er niet toe dat de individuele leden geen verplichtingen meer vanuit hun eigen organisatie hebben. Het probleem dat hierdoor kan ontstaan is dat organisatiespecifieke

doelstellingen in strijd kunnen zijn met organisatieoverschrijdende doelstellingen. De werknemer staat dan tussen twee, met elkaar conflicterende, partijen in. In het geval van dit onderzoek zou het zo kunnen zijn dat de politiemedewerker tussen de politie en het netwerk huiselijk geweld, de netwerkstructuur, in staat. Keast e.a. (2004:364) voorspellen dat wanneer de doelstellingen daadwerkelijk met elkaar in conflict zijn, dit afbreuk kan doen aan een goede onderlinge samenwerking en de vertrouwensband. En dat leidt ertoe dat de aanpak niet meer goed werkt.

In het geval van dit onderzoek sluit deze uitleg aan bij de veronderstelling dat een uitvoerend ambtenaar te maken kan hebben met *'role stress'*. Dat komt omdat bij de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld niet alleen de burgers cliënt van de politie zijn, maar ook de netwerkpartners.

3.8 Slot

De hoofdvraag van mijn onderzoek is: *Wat betekent de taakopvatting en –uitvoering van de individuele politiemedewerker voor de uitvoering van de aanpak van huiselijk geweld en de samenwerking met partners in het veiligheidshuis?* Het eerste deel van de vraag heeft betrekking op de taakopvatting en –uitvoering van de politiemedewerker en wat de gevolgen hiervan zijn. En het tweede gedeelte richt zich op de samenwerking tussen de politie en de andere partijen van het netwerk huiselijk geweld. Om voorafgaand aan het praktijkonderzoek bekend te zijn met veronderstellingen vanuit de wetenschap over wat van invloed kan zijn op de taakopvatting van de individuele politiemedewerker die betrokken is bij de aanpak van huiselijk geweld en hoe dit de samenwerking met andere partijen zou kunnen beïnvloeden, zijn twee deelvragen geformuleerd.

De eerste deelvraag luidt: *Welke factoren spelen theoretisch gezien een rol bij de taakopvatting en –uitvoering van de individuele politiemedewerker?* Kort samengevat is het antwoord vanuit de theorie hierop dat politiemedewerkers voortdurend te maken hebben met een grote mate van discretionaire ruimte. Deze wordt onder andere veroorzaakt door de inrichting van de organisatie, bureaucratisch, en het directe contact met de burger. Hieruit ontstaat bijvoorbeeld een chronisch tekort aan middelen en hun werk is moeilijk, zo niet onmogelijk, te meten. De invloed die hier vanuit gaat, is dat een exacte uitvoering van het geschreven beleid in de praktijk vrijwel onmogelijk is. Hierdoor ontstaat een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Daarnaast zijn ook andere aspecten van invloed op de beleidsuitvoering, bijvoorbeeld een overeenkomst van de ideeën, normen en waarden van de medewerker en het beleid; hoe groter de overeenkomst is, des te beter is de omzetting van het beleid in de praktijk. De nauwe samenwerking met cliënten (in dit geval zijn dat voornamelijk de netwerkpartners), heeft tot gevolg dat de uitvoerende ambtenaar soms geconfronteerd wordt met tegenstrijdige wensen en eisen van de cliënt en de organisatie. En doordat de samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld plaatsvindt door middel van een netwerkstructuur, wordt de kans op dit knelpunt vergroot. Dit komt doordat de organisatiespecifieke en organisatieoverschrijdende doelstellingen zich tegen kunnen spreken. Uiteindelijk is de uitvoerende ambtenaar dan de persoon die tussen deze twee fronten in staat. Om ondanks deze problemen alsnog zijn werk te verrichten, heeft de SLB een drietal aanpassingsmechanismen ontwikkeld die hij in de praktijk toepast. Ten eerste zal hij proberen een selectie toe te passen op zijn cliënten, daarnaast past hij zijn opvattingen over de manier waarop hij zijn werkzaamheden uit moet voeren aan en ten slotte stelt hij zich dominant op om daardoor de klanten, de vraag en de toegang tot de dienstverlening te beïnvloeden. De manier waarop de politiemedewerker optreedt wordt bepaald door de veronderstelling die ten grondslag ligt aan zijn individuele werkwijze. Dit zijn

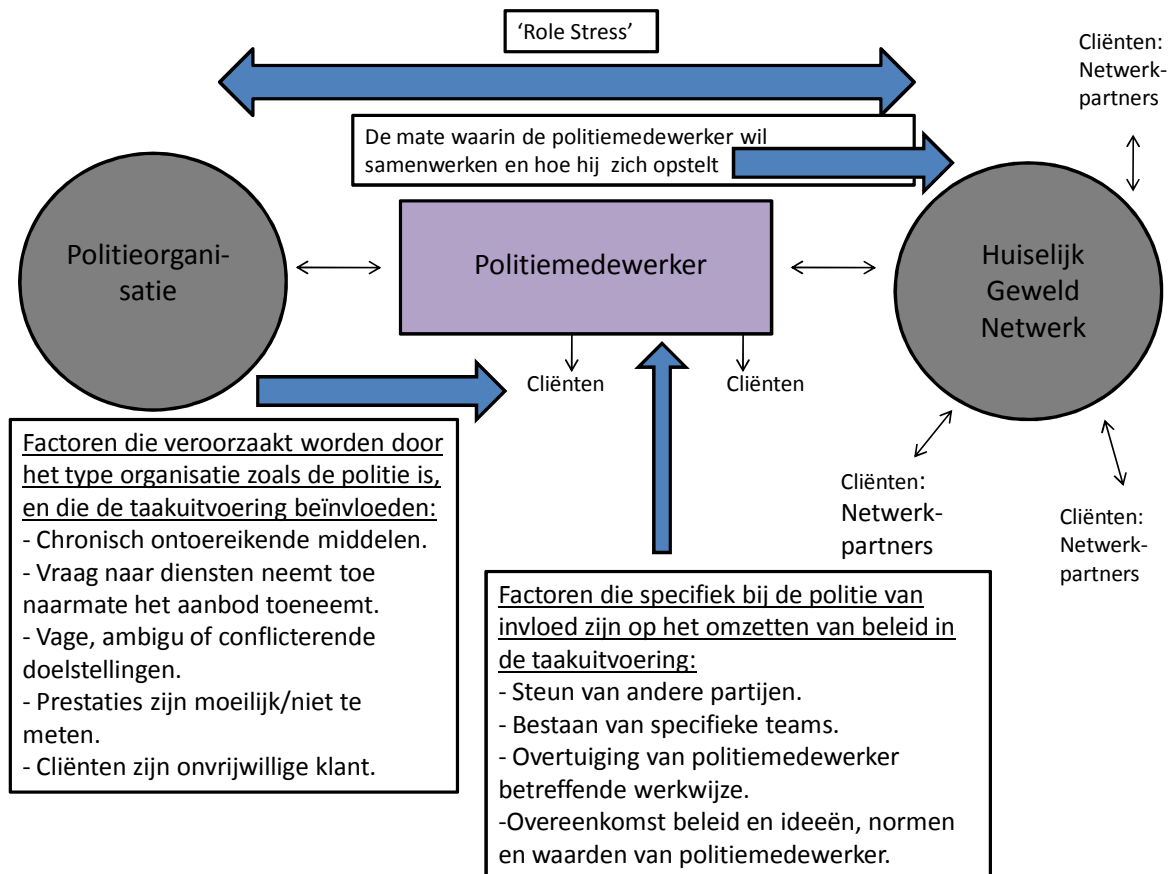
individuele waarden, normen en opvattingen van een persoon die zijn handelswijze bepalen. Een politiemedewerker kan bijvoorbeeld in verloop van tijd zijn plezier in het politiewerk kwijtgeraakt zijn. Hij heeft dan een negatieve instelling gekregen en daarom zal hij voornamelijk individueel te werk gaan en weinig initiatief tonen. Maar, het kan bijvoorbeeld ook zo zijn dat een politiemedewerker heel idealistisch is en veel waarde hecht aan sociale politietaken, dit soort politiemedewerkers zullen erg hulpverlenend te werk gaan. In dit verslag is onderscheid gemaakt tussen 4 verschillende implementatiestijlen: 'Pragmatici', 'de pessimist', 'ordeherstellers' en 'de hulpverlener'.

Het tweede gedeelte van de onderzoeksvraag richt zich op de samenwerking, daarom luidt de bijbehorende deelvraag als volgt: *Wat zijn theoretisch de mogelijke gevolgen van het type samenwerkingsverband en de manier waarop de politiemedewerker zich opstelt tijdens de samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld?* Zoals uit het hierboven geschrevene blijkt, geschiedt de samenwerking bij de bestrijding en het tegengaan van huiselijk geweld in een netwerkstructuur. De verschillende partijen werken samen aan een oplossing voor een complex probleem. Deze samenwerking is nodig omdat zij als enkele partij, net als de markt, geen eenduidige oplossing kunnen bieden. Een consequentie van deze samenwerkingsvorm kan zijn dat een medewerker zowel te maken krijgt met doelstellingen vanuit de eigen organisatie als vanuit het samenwerkingsverband. Dit leidt tot problematische situaties wanneer de doelstellingen elkaar gaan tegenspreken.

Om duidelijk te maken hoe belangrijk het is op welke manier de politiemedewerker zich in de samenwerking opstelt, is de 'Roos van Leary' gebruikt. Deze laat zien dat de manier waarop de politiemedewerker zich in de samenwerking opstelt van invloed is op de onderlinge verhoudingen. Wanneer de politiemedewerker namelijk niet probeert om actief samen te werken, kan het gevolg zijn dat de andere partijen dit ook niet doen. Het gevaar hiervan is dat de gezamenlijke missie op de duur zijn betekenis verliest en werkzaamheden niet meer goed op elkaar worden afgestemd.

3.8.1 Schematisch overzicht theorieën

Uit de bespreking van de theorieën is gebleken met welke factoren een agent tijdens zijn werkzaamheden geconfronteerd wordt en hoe hij met zijn rol en bevoegdheden om moet gaan. Daarna is beschreven hoe hij omgaat met de verschillende eisen vanuit zijn eigen organisatie en de cliënt, en welke conflicten dit met zich mee kan brengen. Ten slotte is uitgelegd hoe hij zich kan gedragen tijdens de samenwerking met de netwerkpartners en wat voor invloed van zijn gedrag uit gaat. Om dit duidelijk weer te geven en de samenhang van de theorieën te laten zien, dient onderstaand schema:



Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet en onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk geeft uitleg over de methoden die bij het onderzoek toegepast zijn en in welk gebied het onderzoek plaatsvond.

De deelvragen die in hoofdstuk 2 genoemd staan worden gedeeltelijk beantwoord door middel van wetenschappelijke theorieën, maar niet alle. Vier van de zes deelvragen worden beantwoord met behulp van empirisch onderzoek. Dit onderzoek omhelst meerdere methoden waar hieronder nader op ingegaan wordt.

4.1 Opzet van het onderzoek

Het model dat bij dit onderzoek toegepast is, is een vergelijkende ‘*case study*’. Dit is een beschrijvend onderzoek dat zich richt op één organisatie, één instantie, één bepaalde groep mensen of één sociaal fenomeen binnen een bepaalde context (Babbie, 2004:293). Het voordeel hiervan is dat diep ingegaan kan worden op het fenomeen. Een beperking van deze manier van onderzoek is dat het resultaat slechts beperkt generaliseerbaar is, maar het kan wel een basis bieden voor het opstellen van een generaliserende theorie (Babbie, 2004:293).

In het geval van deze ‘*case study*’ is onderzoek gedaan naar één bepaalde groep mensen, namelijk de politiemedewerkers die werkzaam zijn in het netwerk huiselijk geweld. Zij zijn daarom de onderzoekseenheden. De context waarbinnen deze groep is onderzocht, zijn de veiligheidshuizen. Voor dit onderzoek zijn twee veiligheidshuizen nader geanalyseerd. De reden dat het enkel twee veiligheidshuizen zijn, is bepaald door de tijd die voor een afstudeeronderzoek staat.

Mede doordat de verschillende veiligheidshuizen niet op dezelfde manier ingericht zijn, is het moeilijk om generaliserende uitspraken te doen. Daarom is in dit geval een basis juist een meerwaarde. Het laat voldoende ruimte over om per veiligheidshuis een aparte conclusie te trekken. Desalniettemin komt een duidelijk beeld naar voren over de taakopvatting van de politie binnen het netwerk huiselijk geweld en de gevolgen daarvan op de samenwerking.

Het doel van dit onderzoek was dus niet om de twee casussen met elkaar te vergelijken en daardoor een oordeel te geven over welke situatie beter is, maar om de algemene vraagstelling van het onderzoek beter te kunnen beantwoorden. Twee casussen bieden namelijk meer informatie dan één voorbeeld.

4.2 Onderzoeksgebied

Het streven is dat eind 2009 een landelijke dekking van 35-40 veiligheidshuizen bestaat (www.veiligheidshuizen.nl, 2009; WODC, 2008:11). Op het moment van mijn onderzoek is dit nog niet bereikt. Daarom is de selectie van twee casussen uit ongeveer 25⁵ bestaande veiligheidshuizen gemaakt.

⁵ De informatie verschilt per bron.

4.2.1. Selectie van de casussen

De twee veiligheidshuizen voor mijn onderzoek zijn geselecteerd op basis van hoe lang ze bestaan (geen al te groot verschil), het feit dat ze alle twee in een middelgrote gemeente operationeel zijn en dat ze, in vergelijking met andere veiligheidshuizen, voor een groot gedeelte op dezelfde manier zijn ingericht. Deze criteria zijn gehanteerd om te voorkomen dat de casussen te veel van elkaar verschillen. Hierdoor zou het gemakkelijker zijn om de structuur te begrijpen en te achterhalen hoe de veiligheidshuizen opgezet en operationeel zijn. Daarnaast zou het oordeel van de netwerkpartners over de politie en de samenwerking beter vergelijkbaar zijn omdat de samenwerking ongeveer even lang bestaat. En door twee veiligheidshuizen te onderzoeken die veel overeenstemming met elkaar vertonen, zou beter achterhaald kunnen worden wat mogelijke verklaringen zijn voor verschillende taakopvattingen en wat de invloed is van bijvoorbeeld verschillende cliënten, de structuur waarop de politie opgezet is en het management. Verder hebben bij de selectie bestaande contacten met personen binnen het veiligheidshuis en de reisafstand een rol gespeeld.

Uiteindelijk is het onderzoek uitgevoerd bij de veiligheidshuizen in Amersfoort en Enschede. Zij zijn respectievelijk in 2005 en januari 2007 opgezet. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de twee veiligheidshuizen.

Achteraf

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleken de casussen veel meer van elkaar te verschillen dan vooraf verondersteld, dit wordt ook duidelijk uit de casusbeschrijving in hoofdstuk 5. Desondanks was het toch mogelijk om de structuur te achterhalen en te begrijpen, het bleek geen obstakel voor dit onderzoek te zijn. In tegendeel, hierdoor kon juist een breder beeld gegeven worden van de verschillende manieren waarop de veiligheidshuizen functioneren, wat de werkzaamheden van de verantwoordelijke politiemedewerkers uit het netwerk huiselijk geweld kunnen zijn en welke (verschillende) knelpunten hieruit voortkomen. Daarmee kon de algemene vraagstelling van dit onderzoek nog beter beantwoord worden.

4.3 Methoden van het onderzoek

Om te achterhalen wat de taakopvatting van de individuele politiemedewerker is en of deze overeenkomt met die van de netwerkpartners, is gebruik gemaakt van drie verschillende methoden en bronnen, te weten documentenanalyse, interviews en observaties.

4.3.1 Documentenanalyse

Met behulp van een documentenanalyse zijn twee zaken achterhaald. Ten eerste is de volgende deelvraag beantwoord: *Wat is de formele taakomschrijving van de politie bij de samenwerking met andere partijen bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de veiligheidshuizen?* Het antwoord op deze vraag is opgenomen in het eerste hoofdstuk omdat het deel uitmaakt van de achtergrondinformatie. Daarnaast is met behulp van documenten achterhaald welke partners tot het netwerk huiselijk geweld behoren, wat de omvang is, hoe de partijen samenwerken, over welk gebied het veiligheidshuis zich uitstrekt en in welk ontwikkelingsstadium het veiligheidshuis zich bevindt met betrekking tot huiselijk geweld.

4.3.2 Interviews

Ik heb bij twee veiligheidshuizen interviews afgenomen met elk vier werknemers van de politie en vier netwerkpartners. In totaal zijn 16 gesprekken gevoerd. Daardoor ontstond vanuit beide groepen meer duidelijkheid over het beeld dat zij hebben over de rol van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld. Bovendien werd duidelijk op welke manier de politie binnen het veiligheidshuis werkzaam is. De interviews hebben daardoor bijgedragen aan antwoorden op de volgende deelvragen:

- Hoe beschrijven individuele politiemedewerkers hun rol met betrekking tot huiselijk geweld binnen de samenwerking en hoe verloopt de uitvoering van hun taken die voortvloeit uit de gezamenlijke aanpak en afspraken met betrekking tot huiselijk geweld? En met welke knelpunten worden zij hierbij geconfronteerd?
- Hoe beschrijven de verschillende partners de rol van de politie met betrekking tot huiselijk geweld binnen de te onderzoeken veiligheidshuizen en hoe verloopt de uitvoering?
- Welke knelpunten die zich bij de politie tijdens de taakuitvoering voordoen, zijn daadwerkelijk van invloed op de samenwerking met de andere partijen binnen het netwerk huiselijk geweld?

De respondenten blijven in principe anoniem en worden in het onderzoeksverslag niet bij naam genoemd. Wanneer het van meerwaarde is wordt wel de functie of de organisatie van de ondervraagde beschreven.

Selectie respondenten

De personen van de politie die geïnterviewd zijn, hebben verschillende functies binnen de aanpak van huiselijk geweld en hebben daarom ook verschillende taken. De mensen die geïnterviewd zijn, hebben de functie taakaccenthouder huiselijk geweld, zijn regionaal coördinator huiselijk geweld, teamchef (die namens een cluster huiselijk geweld in zijn takenpakket heeft), districtelijke coördinator huiselijk geweld of werken als politiemedewerker in het veiligheidshuis. Op de inhoud van hun werkzaamheden en hun plaats binnen de politieorganisatie wordt later in dit verslag ingegaan. Bij de netwerkpartners is gekozen voor een brede representatie van alle zorginstellingen en justitie. De partijen die geïnterviewd zijn, zijn onder andere de gemeente, het ASHG, Maatschappelijk Werk en Justitie (OM en Reclassering).

Deze personen zijn geselecteerd op basis van diversiteit van functies binnen de politieorganisatie en een brede representatie van de verschillende netwerkpartners. In Amersfoort heeft een contactpersoon van het veiligheidshuis (een medewerker van de politie die zelf ook heeft meegewerkt aan de interviews) een selectie van personen gemaakt nadat is beschreven wat voor medewerkers van meerwaarde zouden zijn voor dit onderzoek. Zij heeft vervolgens verschillende politiemedewerkers en werknemers van organisaties benaderd die deel uitmaken van het netwerk huiselijk geweld. Deze persoon heeft het eerste contact gelegd, daarna is de correspondentie niet meer via haar verlopen. Iedereen heeft direct zijn of haar medewerking toegezegd. Vervolgens is aan de ketenmanager van het veiligheidshuis van Enschede voorgelegd wat de functies en organisaties van de respondenten zijn die in Amersfoort wilden meewerken. Op basis daarvan heeft hij een lijst van verschillende medewerkers samengesteld die mogelijk geschikt zouden zijn om mee te werken. De definitieve selectie en benadering van personen is niet meer via hem verlopen. Een enkeling kon

niet meewerken in verband met vakantie of ziekte (hiervoor zijn vervangende personen benaderd), verder heeft iedereen direct toegezegd mee te willen werken.

Opzet en verloop interviews

De interviews bestonden uit open vragen. Dit dient ervoor om voldoende informatie te krijgen zodat een duidelijk beeld van de omstandigheden ontstaat en verklarende factoren voor knelpunten en succesfactoren achterhaald kunnen worden. Indien nodig zijn aanvullende vragen tijdens het interview gesteld.

De interviews duurden ongeveer tussen 35 minuten en anderhalf uur. Dit grote verschil in tijd ontstond door een min of meer uitgebreide functieomschrijving, extra uitleg over de gebiedsindeling, uitleg over de structuur binnen de politie, de opzet van het veiligheidshuis en de overleggen. Verder gaven sommige respondenten aanvullende voorbeelden om hun antwoorden te verduidelijken.

Reflectie op het gebruik van kaarten

Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een viertal kaarten waarop de foto's staan die Van der Torre in zijn boek bij elk hoofdstuk heeft gebruikt waarin hij één van de stijlen beschrijft. De namen van de stijlen stonden niet op de kaarten genoemd. Bij elk interview is aan het begin aan de respondent gevraagd om de kaartjes in de volgorde te leggen waarvan hij vindt dat het de stijl van de politie zou moeten zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Wanneer de respondent tijdens het interview van mening is veranderd, rangschikte hij de kaarten opnieuw en gaf toelichting waarom zijn mening tijdens het gesprek veranderde. Het gebruik van de kaarten zorgde voor afwisseling tijdens het gesprek, dat de aandacht van de respondent langer vastgehouden kon worden en dat de informatie op een andere manier verkregen is dan er direct naar te vragen.

Het gebruik van de theorie van Van der Torre heeft niet per definitie bijgedragen aan de beantwoording van de hoofdvraag, maar het gebruik van de kaarten heeft er wel toe geleid dat de respondenten duidelijk onder woorden konden brengen welke waarden en karaktertrekken zij belangrijk vinden bij een politiemedewerker die werkzaam is op het gebied van huiselijk geweld. Zij konden hierdoor aangeven wat in hun ogen de meest ideale manier is waarop een politiemedewerker op dit terrein zijn werkzaamheden dient uit te voeren. Uiteindelijk kon hierdoor makkelijker vergeleken worden of de meningen van de verschillende politiemedewerkers met elkaar overeenkomen en in hoeverre zij overeenkomen met de visie van de netwerkpartners.

4.3.3. Observaties

Om een indicatie te krijgen of het beeld dat door de politie en de netwerkpartners tijdens de interviews geschetst is niet volledig afwijkt van de praktijk, heb ik aanvullend aan de interviews één overleg per veiligheidshuis met betrekking tot huiselijk geweld tussen de politie en hun netwerkpartners bijgewoond. In Enschede ben ik hiervoor aangeschoven bij het Stedelijk Strafketenoverleg en in Amersfoort heb ik een casusoverleg huiselijk geweld bijgewoond.

4.3.4 Tot slot

Door een analyse van de interviews heb ik uiteindelijk onder andere bepaald wat daadwerkelijk de rol van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld binnen de veiligheidshuizen is en waar politiemedewerkers tijdens hun werkzaamheden tegenaan lopen. Om een aanzet te geven tot een

breder beeld van deze rol is het conceptverslag voorgelegd aan twee ketenmanagers van andere veiligheidshuizen dan waar mijn onderzoek heeft plaatsgevonden. Zij hebben aangegeven in hoeverre de beschrijving van de rol van de politie, de valkuilen, de doorwerking van de knelpunten bij de politie op de samenwerking et cetera uit de onderzochte veiligheidshuizen overeenkomt met de situatie in de regio die onder hun verantwoordelijkheid valt. Daarnaast is het conceptverslag aanvullend voorgelegd aan twee medewerkers van de politie in Enschede op meer leidinggevend niveau, namelijk de portefeuillehouder huiselijk geweld en een voormalige projectleider 'wet tijdelijk huisverbod' en huiselijk geweld. De aanleiding hiervoor was dat de organisatie van de politie in Amersfoort op het gebied van huiselijk geweld niet overeenkomt met de werkwijze in Enschede. Daardoor hebben de interviews in Enschede plaatsgevonden met medewerkers op meer uitvoerend niveau dan in Amersfoort.

Hoofdstuk 5 Situatiebeschrijving

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de casussen van dit onderzoek. Beide veiligheidshuizen worden kort beschreven zodat u een indruk krijgt van de opzet van alle twee de veiligheidshuizen, hoe binnen de veiligheidshuizen gewerkt wordt, op wat voor manier de politie ingebed is in het netwerk huiselijk geweld en wat de grootste verschillen en overeenkomsten zijn tussen de twee casussen. De informatie uit dit hoofdstuk is verkregen door middel van documentenonderzoek, observatie van overleggen en interviews.

5.1 Situatiebeschrijving: Amersfoort

5.1.1 Algemene informatie over het veiligheidshuis

Gebied

De politieregio Utrecht is net zo groot als de provincie en het arrondissement Utrecht. Binnen dit gebied bestaan twee veiligheidshuizen, het veiligheidshuis in Utrecht en het veiligheidshuis van Amersfoort. De gehele regio bestaat uit 10⁶ politiedistricten waarvan het veiligheidshuis van Amersfoort zich op vier richt: Eemland Zuid (Amersfoort, Leusden en Woudenberg), Eemland Noord (Baarn, Bunschoten, Eemnes, Soest), Binnensticht (Zeist, Bunnik, de Bilt) en Heuvelrug (Veenendaal, Rhenen, Gemeente Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Renswoude) (Het Veiligheidshuis Amersfoort, informatiepakket; www.veiligheidshuizen.nl, 2009). Het veiligheidshuis van Amersfoort opende begin 2005 zijn deuren en biedt sindsdien werkruimte aan een aantal organisaties en instanties (www.amersfoort.nl, 2005).

Partners

In het veiligheidshuis zijn verschillende partners vertegenwoordigd. Naast de gemeente Amersfoort, politie Utrecht, het Openbaar Ministerie Utrecht, de Raad voor kindbescherming en Stichting reclassering Nederland maken ook Centrum Maliebaan (verslavingspsychiatrie) en het Leger des Heils jeugdzorg & reclassering deel uit van de partners. Bovendien werken ook Slachtofferhulp Nederland, Bureau Jeugdzorg, DJI/penitentiare inrichting Utrecht, de provincie Utrecht en de rechtbank Utrecht (als toehoorder) mee in het samenwerkingsverband. Naast deze partners wordt samengewerkt met overige lokale zorg- en welzijnspartners. Ook zij zijn vaste deelnemers van het casusoverleg (Het Veiligheidshuis Amersfoort, informatiepakket). Niet alle genoemde partijen hebben ook daadwerkelijk hun werkplek in het veiligheidshuis.

Samenwerking

Een groot deel van de samenwerking tussen de verschillende partners vindt plaats in zogenaamde casusoverleggen. De onderwerpen minderjarige verdachten en risicojongeren (jeugd), huiselijk geweld en meerderjarige veelplegers hebben elk hun eigen overleg. De werkwijze waarop deze

⁶ Tijdens het schrijven van dit onderzoek zijn het minder districten geworden doordat de stadsdistricten in Utrecht samengevoegd zijn tot één district.

onderwerpen aangepakt worden is persoonsgebonden. Dat houdt in dat verdachten of risicojongeren door de partners besproken worden om vervolgens een persoonsgericht plan van aanpak te ontwerpen. De basis van de persoonsgebonden aanpak is de onderlinge informatie-uitwisseling. Daarom hebben alle partners in verschillende convenanten met elkaar afgesproken welke informatie uitgewisseld mag worden en op welke manier dit dient te gebeuren zodat het conform de privacyregels is. Bij het casusoverleg huiselijk geweld wordt bovendien een systeemgerichte aanpak toegepast. Deze aanpak richt zich op alle betrokkene personen, bijvoorbeeld dader, slachtoffer en eventueel kinderen (die ook slachtoffer kunnen zijn).

Naast de persoonsgebonden en de systeemgerichte aanpak werkt men in Amersfoort ook gebiedsgebonden. Hierbij wordt een aanpak opgezet die zich bijvoorbeeld op een hele wijk of regio richt. Amersfoort past dit onder andere bij de bestrijding van uitgaansgeweld toe.

Het veiligheidshuis als werkplek

Het veiligheidshuis in Amersfoort is gevestigd in een pand dichtbij het station. Het biedt voor enkele partners, zoals het OM en de reclassering, een werkplek (onder andere het ASHG, Bureau Jeugdzorg en Centrum Maliebaan zijn hier niet gevestigd). Daarnaast zijn faciliteiten aanwezig om bijvoorbeeld het casusoverleg huiselijk geweld plaats te laten vinden, zoals een vergaderzaal, een beamer en een computer waarmee ingelogd kan worden op het bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie.

Vanuit de politie zit hier één (fulltime, vaste) medewerker. De vier districtelijke coördinatoren huiselijk geweld die deelnemen aan de huiselijk geweld casusoverleggen, komen vanuit het eigen politiedistrict langs wanneer een casusoverleg plaatsvindt. Deze politiemedewerker die werkzaam is in het veiligheidshuis, heeft een speciale plaats en functie die niet in andere veiligheidshuizen bestaat en van tijdelijke aard is. Haar werkzaamheden zijn voornamelijk ondersteunend en faciliterend. Zij is een verbindende schakel tussen de politie en andere partijen zoals het OM. Zij controleert en herstelt de fouten in de dossiers en ondersteunt de districtelijke coördinatoren, waar nodig, in hun werkzaamheden. Deze politiemedewerker neemt niet deel aan het casusoverleg.

5.1.2 De aanpak van huiselijk geweld in het veiligheidshuis Totstandkoming van huidige afspraken voor het casusoverleg

De aanpak van huiselijk geweld had in Amersfoort al in 1998 de aandacht. Toen is het *“multidisciplinaire project VeiligHuis”* opgezet, *“waarin een sluitend zorgaanbod aan slachtoffers van thuisgeweld wordt gecoördineerd”*. In dit overleg kwam naar voren dat de wens bestaat voor een betere strafrechtelijke aanpak. Men wilde onder andere bijdragen aan het stoppen van huiselijk geweld, recidive voorkomen, de belangen van de slachtoffers beter behartigen en de aangiftebereidheid van de slachtoffers verhogen. Hiervoor was een effectieve aanpak nodig en daarom was het doel van dit overleg om *“een protocol op te stellen waarin de werkwijze van politie, het OM, reclassering en hulpverlening”* op elkaar werden afgestemd. *“Het uitgangspunt hierbij was de integratie van daderhulpverlening in de strafrechtelijke aanpak”*. De strafrechtelijke afdoening dient in dit geval als stok achter de deur bij de daderhulpverlening (Politie Utrecht, 2006:1). Naast de zojuist genoemde partijen namen ook andere partners, zoals De Waag (forensische psychiatrie), deel aan het overleg. Het initiatief resulteerde in de ondertekening van het ‘Protocol Veilig Huis’ in 2001. Door de ondertekening binden de partners zich aan afspraken op het gebied van (strafrechtelijke) samenwerking bij huiselijk geweld en om de werkwijze die in het protocol afgesproken is verder in

hun eigen organisatie te implementeren. Dit protocol is tot 2005 geldig geweest, daarna is de inhoud gewijzigd, zodat het weer voldeed aan de wetgeving, het hulpaanbod en verdere mogelijkheden tot samenwerking. De herziene versie is op 1 juli 2005 voor onbepaalde duur in werking getreden. Tot op heden is het protocol nog steeds de basis van de integrale strafrechtelijk aanpak zoals die in het veiligheidshuis in Amersfoort plaatsvindt (Politie Utrecht, 2006:1-4).

Omdat het protocol afspraken behartigt binnen een justitieel kader hebben de politie Utrecht en De Waag daarnaast afspraken gemaakt over de vrijwillige doorverwijzing van plegers van huiselijk geweld. Deze afspraak is dus van kracht op momenten dat er geen sprake is van een aangifte of ambtshalve vervolging.

Het casusoverleg

Alle gevallen van huiselijk geweld die plaatsvinden binnen de vier politiedistricten van het veiligheidshuis van Amersfoort worden door de partners in het casusoverleg huiselijk geweld besproken, hier wordt dus enkel gesproken over incidenten van huiselijk geweld, het is geen overleg dat betrekking heeft op alle drie hoofdthema's van het veiligheidshuis (risicjongeren, veelplegers en huiselijk geweld). Elk district heeft een eigen overleg dat op een vast tijdstip plaatsvindt met de vaste partners en eventueel partijen die aanvullend uitgenodigd zijn om deel te nemen aan het overleg.

Het casusoverleg wordt voorgezeten door een afgevaardigde van het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG). De input van deze overleggen is echter grotendeels afkomstig van de politie. De deelnemende politiemedewerker, de districtelijke coördinator, stelt één dag voor het overleg alle deelnemende partijen op de hoogte van (nieuwe) gevallen van huiselijk geweld. Dit is de basis van het overleg. De andere partijen die deelnemen aan het overleg zoeken, naar aanleiding van de informatie van de politie, in hun eigen systeem naar belangrijke informatie die van meerwaarde is voor een bepaalde casus. Uiteraard hebben zij wel de mogelijkheid om ook zelf een casus aan te leveren. De districtelijke coördinator stelt dit overzicht van huiselijk geweld incidenten op met behulp van het politieke computersysteem waarin politiemedewerkers gevallen van huiselijk geweld moeten 'labelen' met de projectcode huiselijk geweld. Eventueel kan hij voor het verkrijgen van aanvullende informatie navraag doen bij de politiemedewerker die de zaak heeft afgehandeld. Alle gevallen waarvan aangifte gedaan is, waar een ambtshalve vervolging ingezet is en meldingen worden besproken. Alles wat tijdens het overleg besproken wordt, wordt bijgehouden in een casusoverleg ondersteunend computersysteem genaamd COOs. Een aantal deelnemers van het overleg, niet alle, heeft toegang tot dit systeem wanneer zij op een werkplek in het veiligheidshuis inloggen.

Het overleg met ingang van 2010

In de periode dat de interviews plaatsvonden is besloten dat met ingang van 1 januari 2010 de opzet van het casusoverleg zal veranderen. In plaats van één huiselijk geweld overleg zullen dan twee overleggen plaatsvinden, wederom enkel voor huiselijk geweld. Eén overleg zal zich dan op het zorgtraject concentreren en het andere overleg zal justitieel van aard zijn. Het idee hier achter is dat efficiënter gewerkt zal worden en de partijen daadwerkelijk aanschuiven bij een overleg dat aansluit bij hun achtergrond. Zo zal het OM bijvoorbeeld niet deelnemen aan het zorgoverleg. Voor de politie zal de werkdruk niet afnemen, zij zijn namelijk de partij die aan beide overleggen deel zal moeten nemen (voor verder uitleg over deze nieuwe situatie zie bijlage 6).

Partners op het gebied van huiselijk geweld

De partners die deelnemen aan het casusoverleg huiselijk geweld zijn de politie, het OM, Slachtofferhulp, Stichting Reclassering Nederland, het ASHG en De Waag. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij individuele gevallen organisaties zoals Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming uit te nodigen voor het overleg (Het Veiligheidshuis Amersfoort – Aanpak Huiselijk Geweld, informatiepakket; www.veiligheidshuizen.nl, 2009).

5.1.3 De opzet van de politie

In Amersfoort zijn de deelnemers die vanuit de politie aanschuiven bij een casusoverleg de districtelijke coördinatoren huiselijk geweld, samen met een politiemedewerker die verantwoordelijk is voor het onderwerp 'jeugd'. Elke districtelijke coördinator heeft dus in zijn eigen gebied een overleg, in het geval van het veiligheidshuis van Amersfoort zijn dat er vier. Zij werken onder de regionale coördinator huiselijk geweld. Van haar krijgen de districtelijke coördinatoren ondersteuning, hulp en aanwijzingen op dit werkterrein. Daadwerkelijk aangestuurd worden zij echter door hun team- of groepschef. Onder de districtelijke coördinatoren werken netwerkers. Dit zijn politiemedewerkers die op de werkvloer door hun collega's geraadpleegd kunnen worden bij vragen met betrekking tot huiselijk geweld en die de manier waarop op de werkvloer met huiselijk geweld zaken omgegaan wordt in de gaten kunnen houden. In Amersfoort worden namelijk gevallen van huiselijk geweld door elke diender zelf afgehandeld, iedereen moet in staat zijn om hiermee te kunnen werken. Het is niet de bedoeling dat de uitwerking van de taken of de verdere afhandeling van een zaak afgeschoven wordt op één van de netwerkers.

De deelnemende politiemedewerkers en hun werkzaamheden

Zoals hierboven beschreven zijn de personen die vanuit de politie deelnemen aan de overleggen de districtelijke coördinatoren huiselijk geweld. Deze medewerkers hebben een aantal uren ter beschikking voor hun werkzaamheden rondom dit thema. De uren zijn niet bij elk district gelijk. De districtelijke coördinator van Eemland Zuid heeft bijvoorbeeld 18 uur per week tot haar beschikking en de districtelijke coördinator van Heuvelrug heeft 16 uur tot zijn beschikking (tot voor kort waren dit zelfs maar 8 uur). Ook reistijd die nodig is om bij een overleg aanwezig te kunnen zijn, is in de beschikbare uren opgenomen, al hoeft niet elke coördinator even veel te reizen. Hun werkzaamheden op het gebied van huiselijk geweld zijn voornamelijk tactisch en strategisch van aard. Zij overleggen bijvoorbeeld met collega's, maken onderdeel uit van een kerngroep en begeleidingsgroep en overleggen met hun netwerkers en de regionaal coördinator. Maar ook wanneer overleg met een vertrouwenspersoon moet plaatsvinden of bijvoorbeeld een indicatieoverleg voor AWARE⁷ opgezet wordt, zijn zij de persoon die hieraan deel moet nemen. Soms

⁷ "Het AWARE-systeem is ontwikkeld om mishandelde vrouwen (en eventueel kinderen) die worden lastiggevallen door een ex-partner, sneller en beter te kunnen bijstaan. Centraal staat de installatie van een elektronische zender die als alarmsysteem dient bij de vrouw thuis. Daarnaast krijgt de vrouw een mobiel beveiligingssysteem dat zij met zich mee kan dragen en afhankelijk van de bebouwing tot op zekere afstand van de woning werkt. Als de ex-partner de vrouw bedreigt of lastigvalt, bij of in de directe omgeving van het huis, kan de vrouw door een druk op de knop direct verbinding maken met de meldkamer van de beveiligingsdienst die het systeem heeft aangelegd. Door de beveiligingsdienst wordt het incident direct gemeld aan de politie. De politie stuurt vervolgens met voorrang een surveillancewagen om de man - zo mogelijk - aan te houden waarna over verdere vervolging wordt beslist. Het project is uniek, omdat de aansluiting op het beveiligingssysteem is ingebed in een geïntegreerd hulpaanbod waarin politie, justitie, reclassering en hulpverlening samenwerken" (www.huiselijkgeweld.nl, 2003).

verrichten districtelijke coördinatoren ook bijvoorbeeld wat meer uitvoerende taken zoals recherchewerk bij een geval van huiselijk geweld, maar dat is niet standaard.

De werkzaamheden die buiten het coördinatorschap vallen, vullen zij verschillend in. De hierboven reeds aangehaalde districtelijke coördinator van Heuvelrug werkt bijvoorbeeld de overige uren in de noodhulp terwijl de districtelijke coördinator van Eemland Zuid enkel 18 uur per week werkt en deze uren volledig aan huiselijk geweld besteedt.

De algemene taken van de politie bij de aanpak van huiselijk geweld

In het 'Protocol Veilig Huis' zijn voor een aantal partijen taken opgenomen. Het betreft hier vrij algemene beschrijvingen die niet toegekend zijn aan één enkele persoon, maar aan een hele organisatie. Taken uit het protocol die specifiek betrekking hebben op de politie zijn bijvoorbeeld (voor een overzicht van alle taken van de politie zie bijlage 7)⁸:

- Alle incidenten thuisgeweld worden door de politie gekenmerkt middels de projectcode Thuisgeweld in het bedrijfsprocessensysteem (BPS).
- Er wordt zorg gedragen voor een volledig en kwalitatief goed dossier, - indien relevant - voorzien van foto's en medische verklaringen en gebaseerd op de uitgangspunten van de 'Aanwijzing Thuisgeweld' van het College van procureurs-generaal.
- Verdachten van thuisgeweld worden:
 - in een heterdaad situatie: terstond aangehouden.
 - buiten heterdaad: ten spoedigste aangehouden of ontboden.

5.2 Situatiebeschrijving: Enschede

5.2.1 Algemene informatie over het veiligheidshuis

Gebied

Het veiligheidshuis van Enschede is sinds 1 januari 2007 operationeel en is het vervolgtraject op projecten in het kader van 'Justitie in de Buurt' die vanaf 2000 door het OM zijn opgezet met steun van de gemeente. Het veiligheidshuis richt zich op de hele gemeente Enschede. Dat houdt in dat het werkgebied zich uitstrekt over een gebied met meer dan 150.000 bewoners. Enschede is de grootste stad in Oost-Nederland en staat in de top 3 van de veiligste steden met meer dan 150.000 bewoners en het is één van de drie doelstellingen van de gemeente om dit te handhaven (www.enschede.nl, 2009; Factsheet versie september 2007; H. Morschinkhof & Gemeente Enschede, 2008:11; WODC, 2008:43).

Aansturing en beleid

De aansturing van het veiligheidshuis vindt na afstemming door het Openbaar Ministerie in het Arrondismentaal Justitieel Beraad (een vertegenwoordiging van alle Justitiepartners) plaats door de lokale driehoek (overleg tussen de burgemeester, de clusterchef van de politie en de Officier van Justitie). Het beleid wordt voorbereid door het veiligheidsoverleg, hierin zijn de verschillende veiligheidspartners vertegenwoordigd. Concrete problemen worden op meer uitvoerend niveau besproken, namelijk in de verschillende casusoverleggen (H. Morschinkhof & Gemeente Enschede, 2008:11; Factsheet versie september 2007:8; WODC, 2008:49).

⁸ Inmiddels is de term 'thuisgeweld' omgezet in 'huiselijk geweld'.

De gemeente heeft de regie over het beheer van het veiligheidshuis, de zorgketen en de openbare orde en veiligheidsketen. Daarnaast is het haar taak om de fysieke veiligheidsketen af te stemmen met de crisisbeheersing. Zij is de coördinator van alle thema's behalve veelplegers en jeugdcriminaliteit, die vallen namelijk onder het OM. Daarnaast heeft het OM de regie over de justitieketen. (H. Morschinkhof & Gemeente Enschede, 2008:11; WODC, 2008:43).

In februari 2007 is voor de periode 2007-2009 het 'convenant Lokale Driehoek' tussen de burgemeester, de Officier van Justitie, de politie Zuid-Twente en het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede vastgesteld. Hierin is geregeld bij welke thema's de verschillende partijen in Enschede samenwerken. Achtereenvolgens zijn dat veelplegers, huiselijk geweld, geweld op straat, coffeeshopbeleid, hennepsteelt, dealen harddrugs, jeugdcriminaliteit, woonoverlast, woninginbraken en veilig uitgaan (Factsheet versie september 2007:2).

Partners

Bij de aanpak van de verschillende thema's zijn meerdere partijen betrokken. In Enschede zijn dat het Openbaar Ministerie, de gemeente, de politie, Stichting Reclassering Nederland en Reclassering Leger des Heils. Daarnaast zijn ook Tactus Reclassering en Verslavingszorg, de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg vaste partners. Net als de Dienst Justitiële Inrichtingen, Mediant GGZ, Woningcorporaties Onze Woning, Eigen Huis en Domijn en de Belastingdienst (Factsheet versie september 2007:2).

Het veiligheidshuis als werkplek

In Enschede is het veiligheidshuis opgenomen in een servicecentrum voor burgers waardoor ook zij in het gebouw aanwezig zijn, bijvoorbeeld omdat zij naar het wijkbureau van de politie willen dat hierbinnen gevestigd is of omdat zij hun rijbewijs of paspoort willen aanvragen/ophalen. Net als in Amersfoort zijn ook hier niet alle netwerkpartners gehuisvest en er is geen vaste politiemedewerker werkzaam in het veiligheidshuis. Wanneer vergaderingen in het veiligheidshuis plaatsvinden, komt de verantwoordelijke politiemedewerker gewoon langs.

5.2.2 De aanpak van huiselijk geweld in het veiligheidshuis

Algemene doelstelling veiligheidshuis met betrekking tot huiselijk geweld

In het 'Convenant Lokale Driehoek' zijn twaalf speerpunten opgenomen. Eén van deze speerpunten richt zich op huiselijk geweld. De doelstelling is *"voorkoming en vermindering van huiselijk geweld, onder meer door betere signalering en registratie, met speciale aandacht voor recidive. Ook de gevolgen van huiselijk geweld krijgen meer aandacht"* (Morschinkhof, H. & Gemeente Enschede, september 2008:30). De partners die aan de aanpak van huiselijk geweld werken, zijn zich ervan bewust dat de drempel voor slachtoffers om aangifte te doen erg hoog is doordat het in de huiselijke kring plaatsvindt. Maar door de schrijnende gevolgen voor kinderen, die vaak getuige zijn, is het noodzaak om het aan te pakken en terug te dringen.

Opzet van de overleggen – 3 vormen

In Enschede bestaat niet één casusoverleg voor huiselijk geweld, de opzet is anders dan in Amersfoort. Er bestaan drie verschillende overleggen; het overleg van het wijkzorgteam (WZT), het Stedelijk Strafketenoverleg (SSO) en de Multidisciplinaire overleggen (MDO's). In deze overleggen

wordt niet enkel over huiselijk geweld zaken gesproken, het is een combinatie van de thema's huiselijk geweld, veelplegers en risicojongeren (voor het verloop van de officiële routing, zie bijlage 8).

Gemeente Enschede geeft aan dat zij het belangrijk vindt dat bij een aantal thema's, waaronder huiselijk geweld, een koppeling bestaat tussen de zorgketen en de strafketen. Daarom zijn zogenaamde wijkzorgteams⁹ (WZT) opgezet en is de overlegvorm Trias in het leven geroepen. De WZT's coördineren de zorg per wijk en het Trias is een overleg waarbij het OM, de politie en de voorzitter van het WZT per case een koppeling maken tussen zorgtrajecten en justitiële trajecten (Factsheet versie september 2007:3; Brochure Gemeente Enschede).

Binnen het WZT hanteert men een integrale aanpak: “*zorg, dwang en drang combineren*”, het beoordeelt de samenhang van multiproblematiek, wil grip krijgen en houden op zorgmijders, knelpunten in de keten achterhalen, nieuwe inzichten en methoden ontwikkelen en verkennen wat de mogelijkheid van het indiceren met betrekking tot hulp is (Folder wijkzorgteam, www.wijkzorgteam.enschede.nl). De overleggen van de WZT's richten zich voornamelijk op de coördinatie van de zorg. Er zijn vijf WZT's en vier voorzitters, één voorzitter werkt namelijk in twee iets kleinere wijken. De voorzitters zijn aangesteld op basis van hun competenties en hun achtergrond. Er is bijvoorbeeld een procesmanager met als achtergrond jongerenhulpverlener, maar er is ook iemand wiens achtergrond teamleider bij de politie is. Echter, de voorzitters zijn in dienst van de gemeente om zo onder meer de onafhankelijkheid te benadrukken. Op dit moment zijn er 25 convenantpartners, maar waarschijnlijk zullen dat er meer worden. Medewerkers van de convenantpartners kunnen zich aanmelden via de procesmanager, bij voorkeur in overleg met degene die vanuit hun eigen organisatie vertegenwoordigd is in het WZT. Als de politie iets aanmeldt, wijst de procesmanager erop om vooraf te overleggen met de medewerker die namens de politie in het WZT zit. Dat is dan een soort eerste ‘screening’. De meeste aanmeldingen van gevallen van huiselijk geweld komen van de politie, afdeling werk en bijstand en de jeugdgezondheidszorg (JGZ).

Indien er een melding van huiselijk geweld is binnengekomen, wordt vanuit het WZT een casemanager aangewezen en een eerste MDO georganiseerd. MDO's zijn daarom overleggen die ad hoc plaatsvinden wanneer een specifieke casus hierom vraagt. Op zo'n moment worden enkel de betrokkene organisaties en instanties uitgenodigd om gezamenlijk dieper op de casus in te gaan. Vanuit het werkproces wordt het eerste MDO voorgezeten door de procesmanager. Hij is de link tussen de casemanager en het WZT. Bij de presentatie van het plan van aanpak is de procesmanager ook aanwezig, net als bij de afsluiting en evaluatie. De tussenliggende MDO's worden voorgezeten door de casemanager.

Ten slotte bestaat nog het Stedelijk Strafketenoverleg (SSO). Dit is een overleg tussen het “*veiligheidshuis (OM/politie/reclassering), enkele hulpverleningsinstellingen en de gemeente Enschede (procesmanager WZT)*”. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken hoe zorg en justitie elkaar kunnen aanvullen c.q. afstemmen waarbij het mogelijk is om daar waar noodzakelijk drang en dwang toe te kunnen passen” (Folder wijkzorgteam, www.wijkzorgteam.enschede.nl). Het SSO is vooral

⁹ Een wijkzorgteam bestaat uit een vast aantal deelnemers die afkomstig zijn uit een bepaald ‘leefgebied’. De leefgebieden die onderscheiden kunnen worden zijn leiding, wonen, zorg, veiligheid, werk en inkomen en welzijn. De vaste deelnemers zijn onder andere een bewonersondersteuner van de woningbouwcoöperatie, de wijkagent en een vertegenwoordiger van wijkwelzijnswerk (Brochure Gemeente Enschede).

repressief van aard en richt zich op de justitiële kant van een casus. Enschede en Haaksbergen vormen één gebied en kennen gezamenlijk twee SSO's.

De deelnemers van de overleggen werken met een gezamenlijk computersysteem, VIS 2. Niet alle deelnemers hebben ook daadwerkelijk toegang tot dit systeem.

In principe is de wijkagent de standaard deelnemer van het WZT en het SSO. Echter, wanneer een taakaccenthouder een casus huiselijk geweld inbrengt, wordt hij uitgenodigd voor dat betreffende overleg. De wijkagent van die wijk gaat dan niet. De problematiek ligt dan namelijk meer op het terrein van de taakaccenthouder en hij heeft dan over het algemeen meer informatie dan die wijkagent. In een ander geval zou het zo kunnen zijn dat de jeugdagent de deelnemer is, maar betreft het andere problematiek dan huiselijk geweld of jeugd dan is de wijkagent de standaard aangewezen persoon vanuit de politie die deelneemt in dat overleg van 'zijn' wijk. Politiemensen die geen wijkagent zijn of geen taakaccent hebben zullen eigenlijk nooit aanschuiven bij een overleg. Beide overleggen vinden in principe één keer per maand plaats. Bij het SSO schuiven de inbrengers bij het plenaire overleg aan om de casus toe te lichten. In vervolvergaderingen zitten de inbrengers er vaak niet meer bij en bespreken de vaste leden de voortgang, dit in tegenstelling tot het WZT en het MDO.

De interviews konden niet bijdragen aan een duidelijk beeld over de afspraken die ten grondslag liggen aan de overleggen, deze kennis was nauwelijks tot niet aanwezig bij de respondenten.

Uit het dossieronderzoek dat vooraf aan de interviews heeft plaatsgevonden kwam het bestaan van de overlegvorm Trias naar voren, maar dit overleg bestaat volgens de respondenten alleen in theorie en is nooit van de grond gekomen.

5.2.3 De opzet van de politie

In Enschede nemen aan de overleggen, wanneer zij een casus betreffende huiselijk geweld hebben aangemeld, de zogenaamde taakaccenthouders huiselijk geweld deel. Zij zijn gekoppeld aan een wijkbureau en zijn verantwoordelijk voor al het werk op het gebied van huiselijk geweld dat zich in hun wijk voordoet. De gebiedsindeling in Enschede is als volgt: Enschede Noord en Enschede Oost, Bureau Binnenstad en Enschede Zuid, -West en Haaksbergen. Verder is de organisatie bij de politie Enschede als volgt: Bovenaan staat in Enschede de portefeuillehouder huiselijk geweld, hieronder werkt een regionaal coördinator huiselijk geweld (die tevens teamchef is van de afdeling jeugd & huiselijk geweld). En onder de regionaal coördinator werken twee coördinatoren huiselijk geweld die verantwoordelijk zijn voor de hele regio, zij schuiven aan bij de overleggen van huiselijk geweld, verzorgen cursussen voor de taakaccenthouders en zijn vooral inhoudelijk een aanspreekpunt voor, en bieden steun aan, de taakaccenthouders wanneer zij ergens tegenaan lopen. Daarnaast vallen de taakaccenthouders in Enschede ook onder één of twee teamchefs die huiselijk geweld in hun takenpakket hebben, zij zijn per cluster aangewezen (de regio Twente bestaat uit vijf clusters en Enschede en Haaksbergen zijn samen één cluster). Deze teamchefs sturen voornamelijk de taakaccenthouders aan, terwijl de twee coördinatoren huiselijk geweld vooral inhoudelijk een steun zijn voor de taakaccenthouders. In Enschede hebben de twee teamchefs (die vanuit het cluster aangewezen zijn), onderscheid gemaakt tussen faciliterend werk (bijvoorbeeld voorzien in voldoende mankracht bij aanhoudingen) en ondersteuning en sturing op het gebied van overleggen. De directe baas van de taakaccenthouders is hun team- of groepschef van het betreffende wijkbureau.

De deelnemende politiemedewerkers en hun taken

Het deelnemen aan de overleggen is slechts één taak van velen van de taakaccenthouders. Zij zijn voornamelijk op uitvoerend niveau werkzaam en hun taken zijn onder andere het opnemen van aangiftes, getuigen horen, gesprekken met slachtoffers en daders en nazorggesprekken voeren. Verder behoort het ook tot hun werkzaamheden om het dossier voor justitie samen te stellen en gesprekken te voeren met mogelijke slachtoffers (de politie zit bijvoorbeeld bij een verdenking van huiselijk geweld bij de sociale dienst waar de vrouw een afspraak heeft zodat de echtgenoot nog van niets weet). Het is in Enschede de bedoeling dat de taakaccenthouders alle taken verrichten op het gebied van huiselijk geweld. Collega's geven de gevallen van huiselijk geweld door aan de taakaccenthouders en wanneer iemand aangehouden is, voert de taakaccenthouder de gesprekken met de verdachte. In Enschede Zuid, - West en Haaksbergen gaan de taakaccenthouders het meest ver in het hele proces, zij hebben bijna nooit ondersteuning nodig van anderen. Bij de andere bureaus worden de taakaccenthouders structureel gesteund door collega's, bijvoorbeeld door de recherche die een verhoor afneemt en de wijkagenten die de nabezoeken doen. Deze werkverdeling blijkt nodig omdat er niet genoeg mankracht en tijd is om het alleen door de taakaccenthouders te laten verrichten. De tijdsdruk ontstaat onder andere doordat een verdachte een maximale tijd vast mag zitten. Maar ook bij deze afdelingen zijn het de taakaccenthouders die deelnemen aan de overleggen.

De politie heeft voor deze werkverdeling gekozen omdat men wil voorkomen dat medewerkers die niet specifiek op het gebied van huiselijk geweld werkzaam zijn zo min mogelijk betrokken worden bij de gehele procedure. Men ziet huiselijk geweld als een 'aparte tak van sport' waarbij ervaring, betrokkenheid en affiniteit belangrijk zijn. De overtuiging heerst dat geweldsdelicten die plaatsvinden in de huiselijke en relationele sfeer niet afgehandeld mogen worden als een gewoon misdrijf, dit zou ten koste gaan van de kwaliteit van het dossier en men zou slachtoffers hierdoor tekort doen.

Algemene taken voor de politie bij de aanpak van huiselijk geweld

Er zijn actiepunten geformuleerd voor de gemeente, de politie en het OM. Omdat dit onderzoek zich in principe op de politiemedewerkers richt, zullen hier enkel de actiepunten van de politie geciteerd worden (voor een overzicht van alle actiepunten zie bijlage 9) (H. Morschinkhof & Gemeente Enschede, 2008:30):

- Zorg dragen voor adequate signalering en registratie van daders en slachtoffers.
- Betrekken zorgpartners voor nazorg.
- Betrekken Justitie voor vervolging.
- Beschikbaarheid per stadsdeel van twee taakaccenthouders.

5.3 Overeenkomsten en verschillen tussen de twee casussen

Uit de beschrijving van de twee casussen blijkt duidelijk dat er een aantal overeenkomsten en verschillen bestaan tussen onder andere de manier waarop het veiligheidshuis opgezet is, hoe de politie georganiseerd is en wat de taken zijn van de medewerkers van de politie die deelnemen aan de overleggen rondom de aanpak van huiselijk geweld. Deze tabel geeft een kort overzicht van de casussen betreffende een aantal onderwerpen:

	Amersfoort	Enschede
Gebiedsindeling bij de politie aan de hand waarvan de verantwoordelijke medewerker bepaald is	In districten.	Aan de hand van wijkbureaus.
Inrichting van het veiligheidshuis	Het veiligheidshuis is een fysieke locatie waar het netwerk zit.	Naast een locatie waar het netwerk zit is het veiligheidshuis ook een servicecentrum voor burgers. Wijkbureau Oost van de politie Enschede maakt hiervan deel uit.
Werkplek voor alle netwerkpartners?	Nee, niet alle deelnemers van het netwerk huiselijk geweld hebben hun werkplek ook daadwerkelijk in het veiligheidshuis.	Nee, niet alle deelnemers van het netwerk huiselijk geweld hebben hun werkplek ook daadwerkelijk in het veiligheidshuis.
Oprichting van het veiligheidshuis	Begin 2005.	1 januari 2007.
Overlegvorm	Casusoverleg huiselijk geweld.	Overleg van het wijkzorgteam (WZT), het Stedelijk Strafketenoverleg (SSO) en de Multidisciplinaire overleggen (MDO's).
Organisatie bij de politie	Onder de portefeuillehouder huiselijk geweld werkt de regionaal coördinator huiselijk geweld. En per district is een districtelijke coördinator huiselijk geweld aangewezen. Deze werkt op zijn beurt weer met netwerkers. Gevallen van huiselijk geweld dienen door elke agent zelf afgehandeld te worden.	Bovenaan staat in Enschede de portefeuillehouder huiselijk geweld, hieronder werkt een regionaal coördinator huiselijk geweld. En onder de regionaal coördinator werken twee coördinatoren huiselijk geweld die verantwoordelijk zijn voor de hele regio. Zij zijn inhoudelijk gezien het aanspreekpunt voor de taakaccenthouders en bieden hun steun. Daarnaast vallen de taakaccenthouders ook onder één of twee teamchefs die huiselijk geweld in hun takenpakket hebben, zij zijn per cluster aangewezen (Twente bestaat uit vijf clusters). Deze teamchefs sturen voornamelijk de taakaccenthouders aan, terwijl de twee coördinatoren huiselijk geweld vooral inhoudelijk een steun zijn voor de taakaccenthouders. De taakaccenthouders werken per wijkbureau en het is de bedoeling dat zij alle zaken rondom een casus afhandelen (bijvoorbeeld: verhoor getuige en slachtoffer en opmaken dossier).
Deelname aan casusoverleggen	De deelname aan de casusoverleggen geschiedt door de betreffende districtelijke coördinator.	De deelname aan de overleggen geschiedt in principe door de betreffende wijkagent. Wanneer de taakaccenthouder een huiselijk geweld casus aanreikt, zal hij uitgenodigd worden om deel te nemen aan het overleg.
Aard van de werkzaamheden van de verantwoordelijke politiemedewerker op het gebied van huiselijk geweld	Uitvoerend, maar strategischer en meer tactisch van aard dan in Enschede.	Voornamelijk uitvoerend.

De opzet van het veiligheidshuis en de gebiedsindeling verschillen van elkaar. Hiermee verschilt dus automatisch ook wie er deelneemt aan de overleggen. Daarnaast komen ook de manier waarop de overleggen ingedeeld zijn, de organisatie bij de politie en de deelnemers van de overleggen in Amersfoort en Enschede niet met elkaar overeen. Omdat dit onderzoek moet achterhalen in

hoeverre de taakopvatting en -uitvoering van de politiemedewerker van invloed is op de samenwerking met de andere partijen bij de aanpak van huiselijk geweld, is het belangrijk om deze informatie eerst duidelijk in kaart te brengen. Hierdoor wordt namelijk duidelijk dat de politiemedewerkers waarop de algemene vraagstelling van dit onderzoek zich richt, totaal verschillende werkzaamheden hebben. De taken in Amersfoort zijn meer strategisch en tactisch van aard dan de werkzaamheden in Enschede. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat zij met verschillende knelpunten te maken hebben die wellicht de samenwerking op een andere manier beïnvloeden. Daarnaast is opvallend dat de overleggen in Amersfoort afhankelijk schijnen te zijn van de informatievoorziening vanuit de politie, in tegenstelling tot de overleggen in Enschede waar alle partijen een casus aandragen. Een mogelijk gevolg is, dat de partners in Amersfoort andere verwachtingen ten opzicht van de politie hebben dan de netwerkpartners in Enschede. En dat bepaalt de manier waarop de samenwerking plaatsvindt, hoe de taakopvatting en -uitvoering van de politiemedewerker eruit ziet en welke knelpunten van de politie doorwerken in de samenwerking.

5.4 Tot slot

In deze situatiebeschrijving is uitgelegd op welke manier de veiligheidshuizen van Amersfoort en Enschede zijn ingericht, hoe de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld eruit ziet, hoe het onderwerp in de politieorganisatie ingebed is en welke politiemedewerkers deelnemen aan het overleg. Om onduidelijkheden te voorkomen; de politiemedewerkers die deel uitmaken van het netwerk huiselijk geweld, zijn niet de politiemedewerkers die bij een oproep van huiselijk geweld naar het incident gaan. Dit doen namelijk de politiemedewerkers die in de noodhulp werken¹⁰.

Alle incidenten van huiselijk geweld worden in eerste instantie afgehandeld door de noodhulp. Dit komt omdat over het algemeen sprake is van een crisissituatie. Hoe het vervolg eruit ziet, is afhankelijk van de politieregio. Zeer zware zaken van mishandeling worden altijd afgehandeld door de recherche. Overige zaken van huiselijk geweld worden in Amersfoort door de algemene politiemedewerker afgehandeld en in Enschede verricht de taakaccenthouder huiselijk geweld de werkzaamheden die voortvloeien uit het werk van zijn collega's uit de noodhulp.

¹⁰ Zowel in Amersfoort, als in Enschede werkt men met het zogenaamde 'noodhulpconcept'. Dit komt voort uit de vier werkprocessen die de Nederlandse politie hanteert: Intake & service, noodhulp, handhaving en opsporing.

Hoofdstuk 6 De politietaak en de uitvoering

Dit hoofdstuk laat door middel van een korte herhaling zien welke factoren volgens de theorie specifiek van invloed zijn op de taakopvatting en –uitvoering van de politiemedewerker. Vervolgens wordt gekeken welke aspecten zich daadwerkelijk in de praktijk voordoen en welke knelpunten hieruit voortkomen. Niet alleen de visie van de politiemedewerkers is opgenomen, ook het oordeel van de netwerkpartners over de rol van de politie en hun taakuitvoering worden besproken. Hierdoor worden de vierde en vijfde deelvraag van het onderzoek beantwoord. De praktijkschets is een weergave van de antwoorden die de respondenten tijdens de interviews hebben gegeven.

6.1 Deelvragen worden beantwoord vanuit de theorie en de praktijk

Dit hoofdstuk geeft antwoord op twee deelvragen van het onderzoek. Om te beginnen geeft het antwoord op de vraag: *“Hoe beschrijven individuele politiemedewerkers hun rol met betrekking tot huiselijk geweld binnen de samenwerking en hoe verloopt de uitvoering van hun taken die voortvloeien uit de gezamenlijke aanpak en afspraken met betrekking tot huiselijk geweld? En met welke knelpunten worden zij hierbij geconfronteerd?”* Daarnaast beantwoordt dit hoofdstuk de deelvraag: *“Hoe beschrijven de verschillende partners de rol van de politie met betrekking tot huiselijk geweld binnen de te onderzoeken veiligheidshuizen en hoe verloopt de uitvoering?”* De verwachting is dat politiemedewerkers bij het antwoord op de eerste vraag aangeven dat zij tijdens hun taakuitvoering geconfronteerd worden met een aantal factoren waarvan wetenschappelijke theorieën beweren dat zij zich voordoen bij de uitvoering van overheidsdiensten. En dat deze factoren tot knelpunten in hun dagelijkse werkzaamheden leiden. Mogelijk geven de netwerkpartners aan, bij het antwoord op de tweede deelvraag van dit hoofdstuk, dat de politie niet al haar afspraken nakomt en haar taken niet volgens het beleid uitvoert. Dit zou kunnen liggen aan de zojuist genoemde factoren.

Om een duidelijke verwachting vanuit de theorie uit te kunnen spreken, wordt vooraf aan de praktijkschets terugblik op het theoretische kader (en het antwoord op deelvraag 2). Het is een korte herhaling van de factoren die de taakuitvoering beïnvloeden en er wordt een verwachting uitgesproken over wat de ideale politiestijl is bij de uitvoering van taken op het gebied van huiselijk geweld. In de praktijkbeschrijving wordt onder andere ingegaan op de taken van de politiemedewerkers en de uitvoering hiervan, dit geschiedt zowel vanuit het perspectief van de politiemedewerkers als vanuit het perspectief van de netwerkpartners. Verder worden de motivatie en de overwegingen van de politiemedewerkers bij de uitvoering van hun werkzaamheden besproken. Tenslotte laat dit hoofdstuk zien wat volgens de respondenten de meest ideale politiestijl is bij de aanpak van huiselijk geweld en sluit het hoofdstuk af met een conclusie en een koppeling tussen de theorie en de praktijk.

6.2 Theorie: Factoren die van invloed zijn op het politiewerk

Vanuit de theorieën wordt verklaard dat de politieorganisatie een bureaucratische en hiërarchische overheidsorganisatie is die diensten verricht voor de burger. Deze aanname leidt tot de veronderstelling dat de politieorganisatie een ‘street-level bureaucracy’ is en de politiemedewerkers

'street-level bureaucrats' (SLB's) zijn. Een belangrijk kenmerk van de SLB is dat hij beschikt over een grote mate van discretionaire bevoegdheid. Het type organisatie en het directe contact met de burger leiden tot vijf aspecten die de politiemedewerker er als het ware toe dwingen om zijn werkzaamheden afwijkend van het beleid uit te voeren. De mogelijkheid om dit ook daadwerkelijk te doen, komt voort uit de beleidsvrijheid waarmee hij te maken heeft. De aspecten die hier bedoeld worden zijn (Lipsky, 1980):

- Chronisch ontoereikende middelen. Hiertoe behoren tijd, capaciteit, maar ook hulpmiddelen en informatie.
- De vraag naar diensten zal toenemen naarmate het aanbod groter wordt.
- De doelen van de werkzaamheden van de politiemedewerker zijn vaag, ambigu of conflicterend.
- De prestaties en doelen zijn over het algemeen moeilijk te meten.
- De cliënt is onvrijwillig klant.

Daarnaast is de doorwerking van het beleid in de praktijk bij de politie afhankelijk van de medewerking van andere partijen, of de politiemedewerker het idee heeft dat hij 'vat' op het probleem kan krijgen en of het beleid overeenkomt met zijn opvattingen, ideeën, normen en waarden. Verder kan de vorming van een apart team voor een bepaald onderwerp, hier huiselijk geweld, tot meer deskundigheid leiden, maar de keerzijde is dat het concurrentie, statuswedijver en prestatiedrang met zich meebrengt. Hierdoor kan verlamming binnen de organisatie ontstaan (Terpstra, 2002:132-145).

Het is voor de politiemedewerker vrijwel onmogelijk om alle werkzaamheden volgens het geschrevene beleid uit te voeren en alles goed te doen. Zelf heeft hij niet de illusie dat dit anders is en de verwachting is dat elke politiemedewerker aangeeft dat hij het onder de gegeven omstandigheden zo goed als mogelijk doet (Lipsky, 1980:81-82). Als de theorieën waar blijken te zijn dan zou dit betekenen dat hij zich in de dagelijkse praktijk drie mechanismen eigen heeft gemaakt om het werk onder de gegeven omstandigheden alsnog uit te kunnen voeren. Ten eerste zal hij proberen een selectie toe te passen op zijn cliënten, hij zal dan enkel die gevallen van huiselijk geweld behandelen waarvan hij de verwachting heeft dat enkel door de inzet van standaardinstrumenten (zoals bijvoorbeeld het casusoverleg), daadwerkelijk iets bereikt kan worden. Daarnaast past hij zijn opvatting over de manier waarop hij zijn werkzaamheden uit moet voeren aan. En ten slotte stelt hij zich dominant op om daardoor de klanten, de vraag en de toegang tot de dienstverlening te beïnvloeden. Hij hoopt hierdoor minder meldingen van huiselijk geweld te krijgen waardoor de werkdruk minder groot zal zijn (Lipsky, 1980:83-84, Van der Torre, 1999:5).

Tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden zal de politiemedewerker naar verwachting tussen twee partijen in staan, tussen de cliënt en de organisatie (Dewettinck, K. & D.Buyens, 2003). In het geval van de aanpak van huiselijk geweld is de cliënt niet per definitie de burger. In Amersfoort zijn dit de verschillende netwerkpartners. En in het geval van de taakaccenthouders in Enschede zijn het, naast de partners, ook de burgers. Dit komt omdat de taakaccenthouders, in tegenstelling tot de districtelijke coördinatoren uit Amersfoort, vanuit hun functie daadwerkelijk met burgers werken die te maken hebben met huiselijk geweld. Wanneer in de praktijk blijkt dat de politiemedewerkers daadwerkelijk tussen twee partijen in staan, dan is de verwachting vanuit de wetenschap dat zich 'role stress' voordoet. Hiervan bestaan verschillende vormen: 'role conflict', 'role ambiguity' en 'role

overload'. *'Role conflict'* betekent dat de politiemedewerker geconfronteerd wordt met tegenstrijdige eisen vanuit enerzijds de partners van het netwerk huiselijk geweld en anderzijds de politieorganisatie. En in Enschede zou dat betekenen dat de taakaccenthouders daarnaast nog te maken hebben met tegenstrijdige eisen van de politieorganisatie en de burger. *'Role ambiguity'* doet zich voor als de politiemedewerker niet beschikt over de informatie betreffende zijn verantwoordelijkheden, de verwachtingen vanuit de organisatie, de uitvoering van zijn taken en de manier waarop hij dit kan bereiken. Daarnaast weet hij daardoor ook niet welke taken prioriteit hebben en waarvan afhankelijk is dat hij zijn werk goed uitvoert. Bovendien zal hij onzeker zijn doordat hij te maken heeft met verschillende verwachtingen van bijvoorbeeld de eigen politieorganisatie, de netwerkpartners, de cliënt, maar ook ethische standaarden. Wanneer de politiemedewerker geconfronteerd wordt met *'role overload'* kan het zijn dat hij over onvoldoende capaciteiten beschikt om zijn werkzaamheden goed uit te voeren (kwalitatieve *'role overload'*). Als hij zijn taken niet kan volbrengen wegens tijdsgebrek of een tekort aan middelen/hulpbronnen is er sprake van kwantitatieve *'role overload'* (Dewettinck, K. & D. Buyens, 2003: 244-247). Enkele punten zoals informatietekort, tijdsgebrek en vage of conflicterende doestellingen komen overeen met de punten die aan het begin van deze paragraaf genoemd worden en die zich naar verwachting voordoen bij de taakuitvoering van de politiemedewerker binnen de eigen organisatie. De theorie laat dus zien dat deze aspecten er ook toe kunnen leiden dat de SLB bij zijn taakuitvoering in een conflict terecht komt. Dat komt dan doordat deze knelpunten zich voordoen in de samenwerking tussen zijn eigen organisatie en het netwerk. De kans dat uit dit onderzoek blijkt dat de politiemedewerker tijdens zijn werk met deze knelpunten te maken heeft, is daarom groot.

In het theoretische kader is onderscheid gemaakt tussen vier verschillende politiestijlen; 'pragmatici', 'de pessimist', 'ordeherstellers' en 'de hulpverlener'. Hier wordt nu niet gedetailleerd ingegaan op wat de verschillende politiestijlen inhouden, maar wel welke naar verwachting volgens de respondenten ideaal zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Mogelijk zijn de stijl 'de hulpverlener' en 'pragmatici' het meest geschikt. Er bestaan slechts weinig 'hulpverleners' binnen een politieteam, maar omdat zij idealistisch zijn en sociale politietaken erg belangrijk vinden, is de kans niet onrealistisch dat dit een stijl is waarvan men vindt dat hij goed aansluit bij het werk rondom huiselijk geweld. Daarnaast verwacht ik dat velen de stijl 'pragmatici' ideaal zullen vinden. Zij zijn stabiel en gewoon, weten in veel situaties raad en worden vertrouwd. Dit zijn allemaal eigenschappen die politieagenten nodig zullen hebben bij de uitvoering van werkzaamheden die aan huiselijk geweld gerelateerd zijn. Daarom zou het aannemelijk zijn dat deze stijl voornamelijk in Amersfoort aangetroffen wordt en vooral de netwerkpartners de voorkeur geven aan deze politiestijl. Zij hebben een partner nodig waarop zij kunnen rekenen, die ze kunnen vertrouwen en waarvan duidelijk is hoe hij over zaken denkt. Uiteraard zijn deze politiestijlen ideaaltypen en niet volledig los van elkaar te zien. De verwachting is dat bij de taakaccenthouders (Enschede) naast de politiestijl 'pragmatici', ook de stijl 'ordeherstellers' genoemd wordt. Immers, deze politiemedewerkers hebben meer uitvoerend werk en worden ook in de praktijk geconfronteerd met ruziënde partners en dergelijke. Door streng en dominant optreden zal hij de ruziënde partijen uit elkaar weten te halen. En door ook informeel zware sancties uit te spreken jegens de dader, zal deze wellicht het idee hebben dat hij door de politie in de gaten gehouden wordt en zal hij in het vervolg mogelijk minder snel overgaan tot gewelddadige handelingen.

6.3 De taken van de politie in de praktijk en de knelpunten in het politiewerk volgens de politiemedewerkers zelf

De politiemedewerkers die geïnterviewd zijn, hebben verschillende functies en taken. In Amersfoort zijn twee districtelijke coördinatoren huiselijk geweld, de regionale coördinator huiselijk geweld en één politiemedewerker die in het veiligheidshuis werkzaam is (zie casusbeschrijving) geïnterviewd. En in Enschede is gesproken met drie taakaccenthouders huiselijk geweld en één teamchef die huiselijk geweld in zijn takenpakket heeft. Niet iedereen is dus op dezelfde manier betrokken bij de aanpak van huiselijk geweld en de samenwerking die hiervoor opgezet is. Aan allen is tijdens de gesprekken onder andere gevraagd wat hun taken zijn en hoe de uitvoering hiervan verloopt. Het doel hiervan was om te achterhalen, los van hun positie en werkzaamheden, of zij bijvoorbeeld het idee hebben tussen meerdere partijen in te staan en of hun doelen en werkzaamheden duidelijk zijn. Omdat de taken van de politiemedewerkers die deelnemen aan het casusoverleg in Amersfoort verschillen van de werkzaamheden van de taakaccenthouders die aanschuiven bij de verschillende overleggen in Enschede, wordt bij het onderdeel waar het eigen oordeel van de politiemedewerkers betreffende hun taken en de uitvoering besproken wordt, per stad beschreven, net als de eventuele knelpunten in het politiewerk.

De geïnterviewde netwerkpartners nemen op één partij na, allen deel aan het casusoverleg huiselijk geweld, het SSO, WZT of MDO. Daarom wordt bij de visie van de netwerkpartners geen onderscheid gemaakt tussen de steden. Bovendien is hen niet gevraagd wat de taken van de individuele politiemedewerker in het overleg zijn, maar wat de taken zijn van de politieorganisatie in z'n geheel bij de aanpak van huiselijk geweld. Sommige netwerkpartners werken namelijk samen met meerdere afgevaardigden van de politie. De respondent die niet deelneemt aan het casusoverleg werkt bij de aanpak van huiselijk geweld op een meer beleidsmatig en strategisch niveau met de politie samen.

6.3.1 Politietaken en –uitvoering in Amersfoort

Taken van de politie

Drie van de vier ondervraagde respondenten geven aan dat zij duidelijk weten wat hun taken zijn, de doelstellingen van hun werk zijn helder. De vierde persoon, op regionaal niveau werkzaam, kan al haar taken duidelijk benoemen, maar geeft ook aan dat de doelstellingen slechts gedeeltelijk duidelijk zijn. Haar functie is meer beleidsmatig en strategisch van aard en in de praktijk blijkt het soms moeilijk om op regionaal niveau te bepalen wat exact meegenomen moet worden in de taken; kabinetsbeleid betreffende huiselijk geweld en het landelijke programma van het Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietaak overlappen zich namelijk deels wel en deels niet. Daarnaast is er ook beleidsinput die voortkomt uit afspraken tussen bestuur en politie en korpsinterne doelstellingen. Dit maakt het moeilijk om duidelijke doelstellingen te implementeren op het gebied van huiselijk geweld en mede door capaciteitsgebrek komt men hier niet altijd aan toe. Veel is duidelijk, maar het kan nog beter geeft de persoon zelf aan. Naast de verschillende input op beleidsniveau is ook de breedte van het thema huiselijk geweld een oorzaak voor de soms onduidelijke doelstellingen. Het is moeilijk om het onderwerp binnen een organisatie te plaatsen, ook binnen de politie, het is meer dan één proces of valt onder meer dan één district, ministerie of geldstroom. Het is erg complex van aard.

Bij het antwoord op de vraag wat zij als hun voornaamste taak zien, worden zij beïnvloed door hun functie, de daarbij horende taakomschrijving en het gevoel en de betrokkenheid die zij met het

onderwerp hebben. De districtelijke coördinatoren die meegewerkt hebben aan het onderzoek geven aan dat zij met het oog op de slachtoffers en plegers de verbinding willen zijn tussen het handhaven en het verlenen van hulp. En zij vinden dat zij als politie intern een duidelijke handelswijze moeten laten zien. Nu werken zij nog maar met het topje van de ijsberg en het is belangrijk dat de incidenten die nu binnenkomen ook echt serieus genomen worden. De andere twee ondervraagden, op meer leidinggevend en coördinerend niveau, zien het als hun voornaamste taak om diverse werkzaamheden te coördineren en om de districtelijke coördinatoren te ondersteunen in hun werk zodat deze hun taken, onder andere het casusoverleg, naar ieders tevredenheid kunnen uitvoeren.

Uitvoering van de taken

Alle politiemedewerkers hebben bij de uitvoering van hun taken veel ruimte om ze naar eigen goeddunken te verrichten. Slechts een enkel onderdeel van hun werkzaamheden is strak omlind, zoals het voorbereiden van de informatie die de politie vooraf aan het casusoverleg moet aanleveren. Verder legt ook de beperkte tijd die zij tot hun beschikking hebben banden aan hun vrijheid. Het is simpelweg niet mogelijk om alles zo uit te voeren als dat men het graag zou willen. Bij de uitvoering van hun werkzaamheden hebben de districtelijke coördinatoren eigenlijk te maken met twee leidinggevend, met de regionale coördinator huiselijk geweld en hun eigen groepschef. In principe worden zij op het gebied van huiselijk geweld geholpen, geïnspireerd en gecoacht door de regionale coördinator huiselijk geweld, maar wanneer zij hun werk niet naar behoren zouden doen, dan is het de groepschef die het laatste woord heeft. Dat dit tot op heden nog niet tot problematische situaties heeft geleid, komt omdat de groepschefs inhoudelijk vaak alles aan de districtelijke coördinatoren zelf overlaten. Zij reageren pas wanneer zij het gevoel hebben dat er iets niet goed gaat. Zij sturen de coördinatoren niet aan op dit werkterrein en laten hen zelf de eigen taken bepalen en invullen. Beide districtelijke coördinatoren die ondervraagd zijn, hebben het gevoel dat geen controle plaatsvindt op hun werkzaamheden. Op meer beleidsmatig niveau wordt van de respondent verwacht dat hij zelfstandig te werk gaat en wanneer nodig kan hij zijn leidinggevende inschakelen. Controle van de werkzaamheden vindt plaats door middel van een terugkoppeling van de taken waar tijdens het werkoverleg dieper op ingegaan wordt. Ook de politiemedewerker die direct in het veiligheidshuis werkzaam is heeft regelmatig overleg met haar leidinggevende, maar in praktijk blijkt deze persoon veel meer aan de steun en sturing te hebben van de ketenmanager. Controle vindt nauwelijks plaats, het geldt 'geen bericht, goed bericht'. Geen enkele ondervraagde politiemedewerker kent vaste productienormen met betrekking tot zijn rol en werkzaamheden in de samenwerking.

Het is moeilijk om aan te geven of iedereen zijn taken op dezelfde manier uitvoert omdat de respondenten verschillende functies hebben. Wel is duidelijk dat iedereen enthousiast en betrokken is bij het onderwerp. De regionale coördinator, die ook regelmatig overleg heeft met politiemedewerkers elders in het land, geeft aan dat per regio wel een aantal verschillen waar te nemen zijn. De ondervraagde beschrijft bijvoorbeeld dat de mate waarin de afspraken en taken vastgelegd zijn binnen de politieorganisatie van elkaar verschillen, net als het aantal beschikbare uren. Deze persoon veronderstelt dat een mogelijk gevolg hiervan is dat in sommige regio's minder aansluiting bestaat tussen het strategische en operationele niveau. Daardoor is op het niveau waar het beleid gemaakt wordt en de resultaten besproken worden, niet inzichtelijk welk werk op operationeel niveau uitgevoerd wordt en op welke manier dit geschiedt. Voor vervolgbeslissingen

zou dit fataal kunnen zijn. Bovendien ziet de leiding niet wat de dienders aan werk verzetten. De uitvoering van de werkzaamheden van de districtelijke coördinatoren wordt bepaald door de problemen en onderwerpen waarmee zij binnen hun district geconfronteerd worden. Wanneer bijvoorbeeld nog geen casusoverleg in een district bestaat, moet dat opgezet worden en moet er onder andere bij de gemeente gelobbyd worden. En coördinatoren die wel een regelmatig overleg kennen, hebben juist hele duidelijke taken vanuit het overleg. De manier waarop dienders de incidenten benaderen schijnt te verschillen. Niet iedereen trekt het verband breder, sommigen laten zich enkel beperken tot het incident op dat moment. En dat kan tot gevolg hebben dat de politieagenten niet de moeite nemen om te kijken of bijvoorbeeld nog kinderen op de bovenverdieping aanwezig zijn bij een incident van huiselijk geweld. En dat is dan weer van invloed op de vraag of wel of geen zorgformulier ingevuld wordt. Dit kan leiden tot frustraties bij netwerkpartners en/of extra werk voor de districtelijke coördinator.

Dit jaar is het tijdelijk huisverbod ingevoerd. Het is een maatregel waarmee bij huiselijk geweld direct ingegrepen kan worden door de dader tijdelijk te toegang tot het huis te onttrekken (zie hoofdstuk 1). Met de toetsing hiervan is de politie belast. Tijdens de interviews vertelt slechts één politiemedewerker hierover; in Amersfoort geldt dat een huisverbod pas opgelegd kan worden wanneer de casus al een keer eerder in het casusoverleg besproken is. Bij herhaling zal de politie dan een toetsing uitvoeren en, wanneer de casus in aanmerking komt voor deze regel, (in naam van de burgemeester) een huisverbod uitspreken. De zorg die de politiemedewerker over deze maatregel heeft, is dat zich uiteindelijk te veel gevallen zullen voordoen en de Hulpofficier van Justitie niet de tijd heeft om alle toetsingen te verrichten. Volgens de politiemedewerker is de landelijke schatting van het aantal huisverboden voor het jaar 2009 namelijk veel te laag. Daarnaast zou het kunnen gebeuren dat de politie en alle partners graag een huisverbod willen opleggen, maar dat het slachtoffer dit niet wil. Volgens de respondent zou dit tot lastige gevolgen kunnen leiden.¹¹

6.3.2 Knelpunten in het politiewerk in Amersfoort

Voornamelijk de districtelijke coördinatoren geven aan voortdurend tijd te kort te hebben. Binnen de tijd die zij tot hun beschikking hebben is het constant 'wikken en wegen' over wat op dat moment de meeste prioriteit verdient: Taken die niet vaststaan of mogelijk op de eerste blik wat minder belangrijk ogen zoals het beantwoorden van mailtjes, gesprekken voeren met collega's of iets dergelijks, raken daardoor wel eens op de achtergrond en blijven langer liggen dan volgens henzelf wenselijk is. Bovendien moeten sommige politiemedewerkers erg ver reizen voor de werkzaamheden op het gebied van huiselijk geweld. Wanneer zij al weinig uren te besteden hebben is dat bijzonder lastig, de reistijd valt namelijk gewoon onder de tijd die zij voor huiselijk geweld tot hun beschikking hebben. Een voorbeeld hiervan is de coördinator van het district Heuvelrug, hij heeft 16 uur tot zijn beschikking, maar voor zijn taken moet hij regelmatig naar Amersfoort of Utrecht reizen. De enige manier om hiermee om te gaan is om te vragen naar ondersteuning. Uit overige interviews blijkt dat iemand anders binnen de politieorganisatie ook weer last heeft van het probleem in het district Heuvelrug en zo leidt dit gebrek tot een verplaatsing en/of doorwerking van de problemen.

Naast het tijdstekort geven de geïnterviewden ook aan dat er binnen hun organisatie sprake is van capaciteitstekort. Er is voldoende werk dat nog (beter) opgepakt moet worden en daar is op dit

¹¹ Ter informatie: als een toetsing verricht wordt zonder dat de belanghebbende de aanvraag hiervoor heeft gedaan, heeft deze persoon wel de gelegenheid om zij of haar zienswijze naar voren te brengen (Artikel 4.8 van de Awb).

moment onvoldoende mankracht voor. De regionale coördinator valt met het 'thema' huiselijk geweld onder een portefeuillehouder en niet onder een afdeling. Daardoor zijn zij soms verstoken van ondersteuning door bijvoorbeeld een managementassistente of andere collega's die bij drukte eventueel wat werk over zouden kunnen nemen. Alles is dus georganiseerd op één persoon. En op het moment dat zij ziek wordt of op vakantie gaat is er niemand die haar werk kan overnemen. Zij geeft aan dat haar werk erg kwetsbaar is en daarom vind zij het zo belangrijk dat de taken en werkzaamheden beter ingebed en geïntegreerd worden in de eigen politieorganisatie. Ook de districtelijke coördinatoren blijken tegen dit probleem op te lopen. De districtelijke coördinatoren zijn in hun gebied vaak de enige persoon die met deze taken belast is. Bij het wegvallen van deze persoon zal volgens hen daarom het één en ander stagneren in de eigen politieorganisatie en ook in de samenwerking. De ondervraagden kunnen niet met zekerheid aangeven dat hun werkzaamheden allemaal terug te vinden zijn en zodoende opgepakt kunnen worden. Het is moeilijk om hiervoor oplossingen te vinden binnen de eigen politieorganisatie. Buiten de politieorganisatie proberen de respondenten om het op meer strategisch niveau aan te pakken door helder te communiceren met hun netwerkpartners, zij willen de hele keten erbij betrekken. Zo kan gezamenlijk nagedacht worden over knelpunten, want inbedding en strategische vertegenwoordiging vinden zij ook binnen de gezamenlijke aanpak een aandachtspunt.

De districtelijke coördinatoren lopen soms tegen weerstand aan van collega's in het werkveld wanneer zij hun nieuwe taken toebedelen zoals het verzorgen van de nabezoeken¹². Het werkveld heeft namelijk ook problemen ten opzichte van tijd en capaciteit en ziet daarnaast ook niet altijd het nut van de nieuwe werkzaamheden. De coördinatoren moeten er niet alleen voor zorgen dat alles op de juiste manier verloopt, maar moeten ook zorgen dat een bepaalde mate van controle op die werkzaamheden plaatsvindt en dat de werkzaamheden vastgelegd worden. Anders is er geen zekerheid dat het proces en de werkzaamheden op de daarvoor bedoelde manier voortgezet worden. Dit zijn dus bijkomende werkzaamheden waardoor op een ander gebied werk langer blijft liggen, partners moeten bijvoorbeeld langer wachten op een antwoord. De enige manier om hiermee om te gaan is wederom het stellen van prioriteiten en soms zelfs in de eigen tijd terugkomen zodat alsnog alle taken verricht worden. En het gebrek aan tijd bij de districtelijke coördinatoren heeft tot gevolg dat zij achteraf niet nog eens polshoogte kunnen nemen.

Een ander probleem dat voortkomt uit het daadwerkelijke werkveld is het invullen van de projectcodes. Het is al eerder genoemd, doordat niet iedere diender er goed op let of hij in het computersysteem de projectcode huiselijk geweld aan een incident koppelt, zijn er nog steeds gevallen die niet door de politie gemeld worden in het casusoverleg. Het gevolg is dat herstelwerkzaamheden moeten plaatsvinden en dat de netwerkpartners eventueel een slecht beeld van de politie krijgen. De districtelijke coördinatoren zijn in dit geval de partij die hiermee geconfronteerd wordt en in de toekomst met diezelfde partners om tafel moet zitten.

Soms is het moeilijk dat bij huiselijk geweld veel geseponneerd wordt. Het is af en toe een 'één tegen één - verhaal', zonder getuigen en met weinig letsel. Dat leidt tot frustratie bij de politiemedewerkers die de aangiftes hebben opgenomen, getuigenverklaringen hebben afgenomen en het hele dossier hebben samengesteld, en achteraf zien dat het tot niets geleid heeft. Uit de

¹² Het achteraf bezoeken van direct betrokkenen door de politie om van de (nieuwe) situatie op de hoogte te zijn.

gesprekken bleek dat de politiemedewerkers betreuren dat zij niet alle slachtoffers en daders kunnen helpen, maar ondanks dat zij zich hiervan bewust zijn, laten zij zich niet demotiveren.

Dat andere organisaties niet altijd bij de overleggen aanwezig zijn, om diverse redenen, wordt als storend ervaren bij de politiemedewerkers. Het kan ervoor zorgen dat een casus een tijd blijft liggen of dat na het overleg alsnog met verschillende instanties achteraf telefonisch of per e-mail contact opgenomen moet worden zodat verder gewerkt kan worden.

Ten slotte lijken zich in Amersfoort nog twee knelpunten op technisch gebied voor te doen. Het computersysteem (COOs) waarmee nu tijdens de casusoverleggen gewerkt wordt, wordt niet door iedereen als prettig ervaren. Dat komt omdat niet alle partijen toegang hebben tot dit systeem en omdat het alleen toegankelijk is vanaf werkplekken in het veiligheidshuis. Een medewerker omschrijft het als een 'log systeem' waarvan het gebruik nog niet ingeburgerd is. Daarnaast blijkt voorheen de mogelijkheid in het politiesysteem bestaan te hebben om na te kijken hoe huiselijk geweld-zaken benoemd zijn, dat is nu niet meer mogelijk. Daardoor is het nu voor de districtelijke coördinatoren lastig om alles door te nemen. De reactie hierop is dat deze vorm van controle nu niet meer toegepast wordt.

Conflict tussen de eigen organisatie en het netwerk

Bij de vraag of de politiemedewerkers bij hun taakuitvoering wel eens geconfronteerd worden met eisen, wensen, doelen, ideeën en/of werkzaamheden van hun eigen organisatie en van het netwerk huiselijk geweld die niet met elkaar overeenkomen, bevestigen alleen de districtelijke coördinatoren dat dit zich wel eens voordoet. Dit uit zich dan tijdens een casusoverleg. Het doet zich vooral voor doordat niet iedereen weet op welke manier bepaalde handelingen verricht moeten worden, doordat hulpverlenende organisaties niet altijd weten wat de politie kan en mag. De verwachtingen van de partners stroken niet altijd met de mogelijkheden van de politie. Ter illustratie: bij sommige partners leeft het idee dat het invullen van het zorgformulier binnen enkele minuten afgerond kan worden omdat zij denken dat het enkel een formuliertje is dat ingevuld moet worden. In de praktijk blijkt het echter veel meer tijd in beslag te nemen. Een ander voorbeeld is dat de hulpverlening soms wil dat de politie iemand uit zijn of haar huis haalt, maar dat is wettelijk gezien niet altijd mogelijk. In dit geval botsen als het ware de kernwaarden en taken van de diverse organisaties die in het netwerk samenwerken. Om dit soort onenigheden op te lossen en ze in de toekomst te voorkomen, proberen de politiemedewerkers hun partners uit te leggen hoe de procedures in elkaar steken en wat wettelijk gezien hun handelingsmogelijkheden zijn.

6.3.3 Politietaken en -uitvoering in Enschede

Taken van de politie

In Enschede geven alle geïnterviewden aan dat hun taken en doelstellingen helder zijn. Desondanks zeggen twee van de drie taakaccenthouders dat de sociale kant van hun werk, die zij erg belangrijk vinden, niet terugkomt in de doelstellingen van hun functie. Hierbij valt te denken aan een vrouw die langskomt bij het politiebureau om even met een taakaccenthouder over haar thuissituatie te praten. Hiervan wordt een mutatie opgemaakt en eventueel wordt ook met haar partner gesproken (zonder dat er sprake is van strafrechtelijke vervolging), maar dat telt volgens hun niet voor de hoge leidinggevendenden en de beleidsmakers omdat het moeilijk te vertalen is in doelstellingen en cijfers. Zij betreuren dit zeer omdat zij vinden dat dergelijke gesprekken eraan bij kunnen dragen dat huiselijk

geweld niet escaleert en dat het zelfs een strafrechtelijke procedure kan voorkomen. Tijdens hun werkzaamheden laten de taakaccenthouders zich veelal door hun gevoel leiden.

Wat verder opvalt is dat de respondent op meer leidinggevend niveau zijn taken op het gebied van huiselijk geweld wel kan benoemen, maar dat hij bijvoorbeeld niet duidelijk aan kan geven hoeveel taakaccenthouders in Enschede op het gebied van huiselijk geweld werkzaam zijn en welke uren zij ter beschikking hebben.

De voornaamste taak van de politiemedewerkers in Enschede is volgens henzelf het stoppen van het geweld en de veiligheid borgen. Vooral de kinderen moeten veilig zijn, want wat doet iemand met de kinderen als hij/zij zijn eigen partner (zwaar) mishandelt? Hierbij gaat het niet alleen om lichamelijk letsel, maar ook om eventuele psychische gevolgen. Verder is de ernst van de situatie van invloed op het oordeel van wat zij als hun belangrijkste taak zien. Zij willen dat de slachtoffers de kans krijgen om hulp te zoeken en daadwerkelijk actief aan de slag kunnen gaan om hun situatie te verbeteren. Bij het stoppen van huiselijk geweld kan een onderscheid gemaakt worden tussen het stoppen op lang termijn of op kort termijn. Bij dit laatste is de politie bij uitstek de organisatie die het geweld direct kan laten stoppen, maar voor het beëindigen van de gewelddadigheid op lang termijn hebben zij een adviserende taak en ondersteunen zij de andere partijen. Dit doen zij door alle beschikbare informatie aan hen te verstrekken. De politie moet hierbij oppassen voor de valkuil dat zij de leiding van het overleg op zich neemt, dat behoort niet (langer) tot haar taken.

Uitvoering van de taken

Net als in Amersfoort hebben de politiemedewerkers veel eigen ruimte om hun taken in te vullen, behalve bij de strafrechtelijke aanpak, daarvoor bestaan duidelijke richtlijnen. Eén van de ondervraagden is tevens Hulpofficier van Justitie en aangewezen om aanvragen voor een tijdelijk huisverbod te toetsen. Hierbij zijn de taken wel duidelijk omlijnd, maar is de uitvoering simpelweg niet mogelijk. Hij legt uit dat het een taak is die men niet kan onderbreken en wanneer hij en een collega beiden chef van dienst zijn en beiden een huisverbod moeten toetsen, zou dat betekenen dat alle andere taken met betrekking tot aanhoudingen en dergelijke voor heel Twente voor 3-5 uur zouden moeten blijven liggen. Dat is niet werkbaar en daarom gebeurt het regelmatig dat een huisverbod niet getoetst wordt, ook al is het bij het merendeel van de aanvragen bij voorbaat al duidelijk dat de toetsing daadwerkelijk tot een tijdelijk huisverbod zal leiden. De controle op zijn werkzaamheden vindt plaats door middel van een terugkoppeling van zijn leidinggevende over alle gevallen van huiselijk geweld. Dit gebeurt zowel op positief vlak, als met de vraag waarom in sommige gevallen geen toetsing heeft plaatsgevonden. Bij de toetsing voor het tijdelijk huisverbod doen zich verschillen in de uitvoering voor. Hierbij zijn grofweg drie categorieën te onderscheiden; hulpofficieren die alle andere taken wegcijferen wanneer zich een situatie voordoet waarbij zij een toetsing moeten verrichten voor het tijdelijk huisverbod, hulpofficieren die helemaal niets toetsen en hulofficieren die het van de situatie af laten hangen of zij de toetsing kunnen uitvoeren en het zich kunnen veroorloven om in ieder geval de komende 3-5 uur nergens anders mee aan het werk te gaan. Het gevolg hiervan is dat gewone zaken of huiselijk geweld zaken blijven liggen, en dat kan ertoe leiden dat een gezin de dupe hiervan is.

De taakaccenthouders hebben niet het gevoel dat zij aangestuurd worden en ook niet dat zij op hun taken gecontroleerd worden. Zij weten wel dat hun dossiers voordat ze naar justitie gaan door hun chef nagekeken worden, maar zien dit als een pure kwaliteitscontrole. De taakaccenthouders zijn het

niet of nauwelijks gewend dat het terugkomt of zij een reactie hierop krijgen. Ook in Enschede kennen de politiemedewerkers geen vaste productienormen met betrekking tot hun taken in de samenwerking binnen het netwerk huiselijk geweld.

Van de ondervraagde taakaccenthouders werken er twee op hetzelfde bureau en één werkt op het bureau dat ondergebracht is in het servicecentrum van Enschede Oost. Wat opvalt is dat de werknemers van beide bureaus vinden dat hun afdeling het heel erg goed doet en dat zij binnen hun eigen team unaniem werken. Eén iemand geeft aan dat op hun bureau vooral de focus op de kinderen ligt en dat hij niet weet of dat overal het geval is. Verder constateert hij dat sommige andere collega's alleen gericht zijn op het straffen. Het gevolg hiervan is dat zij meer dossiers aanleveren, andere consequenties van dergelijk gedrag kan hij niet noemen. Daarnaast beschrijft hij dat men bij hun op het bureau verder probeert te kijken dan alleen het incident zelf. Hierdoor ontstaat een completer beeld van de dader en de situatie. De ondervraagden van het andere wijkbureau geven aan dat ook zij er alles aan doen om een zo compleet mogelijk beeld te scheppen en dat zij dit kunnen doen omdat zij al het werk dat hierbij komt kijken zelf verrichten; van aangifte tot recherchewerk en de nazorg. Dat is in het wijkbureau binnen het servicecentrum niet altijd mogelijk omdat zij minder mankracht hebben en daarom vaak, bijvoorbeeld bij verhoren, door de recherche gesteund worden. De manier waarop de afdelingen op de wijkbureaus de incidenten registreren en bijhouden is niet identiek. Wel blijkt uit alle drie gesprekken met de taakaccenthouders (en ook met enkele netwerkpartners) dat op de bureaus waar geen taakaccenthouders bestaan maar wat 'aangemodderd wordt'. Het is van meerwaarde wanneer een taakaccenthouder (bijna) helmaal vrijgemaakt is voor huiselijk geweld, dat draagt bij aan een goede bereikbaarheid voor de partners en de slachtoffers. Als dit niet zo is gaat het vooral ten koste van de slachtoffers en leidt het tot frustraties bij de netwerkpartners. Eén geïnterviewde geeft aan dat de inzet van de politiemedewerkers niet allemaal hetzelfde is, op congressen komt hij bijvoorbeeld altijd dezelfde mensen tegen. En volgens hem is het gevolg hiervan duidelijk te merken in het stukje kwaliteit dat niet iedereen kan leveren.

6.3.4 Knelpunten in het politiewerk in Enschede

De respondenten geven aan dat het tijds- en capaciteitsgebrek zich voortdurend voordoet tijdens hun werkzaamheden. Het leidt ertoe dat de politiemedewerkers regelmatig moeten kiezen tussen welke taken zij wel of niet kunnen uitvoeren. Taakaccenthouders hebben te maken met aangiftes, getuigen, verdachten, nazorggesprekken en moeten daarnaast deelnemen aan het casusoverleg. Het feit dat de politiemedewerkers soms keuzes moeten maken kan tot gevolg hebben dat de werknemers van de politie hun afspraken met de netwerkpartners niet altijd nakomen. Een ander gevolg is dat bijvoorbeeld de recherche moet bijspringen die onvoldoende kennis van huiselijk geweld zaken heeft. Hierdoor wordt (volgens het OM) een product van matige of onvoldoende kwaliteit bij het OM afgeleverd en dat moet achteraf weer aangepast worden. En dat kost wederom tijd en mankracht. De politiemedewerkers proberen hun werkzaamheden zo goed als mogelijk te plannen, de rest moet per dag en ad hoc bekeken worden. Een andere manier om hiermee om te gaan is er niet omdat zich op elk moment acute en dringende zaken kunnen voordoen. Zij moeten constant prioriteiten kunnen stellen. De politiemedewerkers geven voor een gedeelte hun eigen beleidsmakers de schuld ervan dat zij te weinig personeel hebben, zij zouden onvoldoende oog en oor hebben voor het werk. Enkele respondenten voelen zich daarom gedwarsboemd door hun eigen organisatie. Eén geïnterviewde persoon geeft aan dat hij geregeld moet controleren of zijn uren op de juiste manier ingedeeld zijn, bijvoorbeeld 80% huiselijk geweld en 20% andere zaken. Soms gaat

dit zo ver dat hij geen zin meer heeft om dit weer eens te laten corrigeren en besteed hij meer uren aan de nachtdienst dan dat zijn uren voor overige taken normaliter zouden toelaten. Vervolgens heeft hij minder tijd voor gevallen van huiselijk geweld.

Slechts één respondent geeft aan wel eens te maken te hebben met het probleem dat de politie hem onvoldoende faciliteert. Hij moet dan bijvoorbeeld naar een afspraak die op een locatie is waarvan de afstand te ver is om te fietsen, waardoor hij op eigen kosten zijn privéauto moet gebruiken.

Een ander knelpunt is dat de verschillende Hulpofficieren van Justitie elk op hun eigen manier omgaan met het huisverbod. Los van de oorzaak waarom de hulpofficier de aanvraag voor een huisverbod niet toetst, het gevolg is wel zichtbaar; huisverboden worden niet altijd opgelegd, de casus blijft liggen en de hulpverlening wordt daardoor niet opgezet. Regelmatig moeten de politiemedewerkers daarom aan hun netwerkpartners uitleggen waarom een casus, waarvan iedereen verwachtte dat het een huisverbod zou worden, is gestrand. Zij kunnen niet anders dan hun partners gelijk geven. Tot op heden begrip brengen de netwerkpartners begrip op voor de situatie, omdat de politiemedewerkers kunnen uitleggen dat het een handeling is die niet afgebroken kan worden, ongeveer vijf uur in beslag neemt en dat de politie desondanks constant gekort wordt in personeel. Dit betekent niet dat de partners het goedkeuren.

Eén respondent geeft aan dat hij het lastig vindt dat veel netwerkpartners in zijn ogen nog steeds moeite hebben met het uitwisselen van gegevens. Daardoor krijgt hij niet altijd de informatie die hij volgens hemzelf nodig heeft voor zijn werk. Hij kan hier niet veel aan doen en probeert, wanneer de mogelijkheid ervoor bestaat, alsnog informatie te achterhalen.

Wanneer een verdachte aangehouden moet worden, kan het gebeuren dat hij al niet meer op het bij de politie bekende adres woont en onbereikbaar is. Het kan ook zo zijn dat hij geen vaste woon- of verblijfplaats heeft en alleen zo nu en dan bij het slachtoffer komt en dat de situatie dan escaleert omdat de verdachte wederom geweld gebruikt. Het is erg lastig om zo iemand uiteindelijk aan te kunnen houden zodat hij gestraft wordt en hulp kan krijgen. Daarnaast ervaart de respondent het als lastig dat veel mensen eigenlijk een gevaar voor zichzelf en anderen zijn, maar dat zij niet gedwongen kunnen worden om de hulpverlening in te gaan. Pas wanneer de situatie uit de hand loopt, kan op bevel van de burgemeester alsnog gedwongen hulpverlening toegepast worden, maar in een dergelijk geval zijn al dingen gebeurd die de politie liever zou willen voorkomen. Hij geeft aan dat dit niet direct gevolgen op zijn werkzaamheden heeft, slechts af en toe uit het zich in herhaaldelijke geweldsmeldingen. Hij kan er weinig aan doen behalve soms overuren maken.

Conflict tussen de eigen organisatie en het netwerk

In Enschede geven drie van de vier respondenten aan wel eens het gevoel te hebben tussen het netwerk huiselijk geweld en de politieorganisatie in te staan doordat er sprake is van tegenstrijdige eisen, wensen, doelen, ideeën en/of werkzaamheden. Het doet zich vooral voor met betrekking tot de werkdruk die bij de politie ontstaat door deelname aan het netwerk huiselijk geweld en bij de toetsing van het tijdelijk huisverbod. De eigen politieorganisatie (bijvoorbeeld de districtschef) geeft wel eens aan de taakaccenthouders aan dat zij zich te veel taken toe-eigenen, terwijl de politie liever in mankracht zou willen besparen. De taakaccenthouders vinden dit vervelend omdat zij vanuit de samenwerking in het netwerk huiselijk geweld juist werk ontvangen, dat gebeurt omdat iedereen taken ontvangt zodat gezamenlijk een case aangepakt kan worden. Aan de ene kant wil de eigen

organisatie op het terrein van huiselijk geweld zo min mogelijk werk verrichten, terwijl een taakaccenthouder aan de andere kant te maken heeft met een samenwerkingsverband dat juist werkzaamheden aanreikt. Ook met betrekking tot het huisverbod staan de politiemedewerkers wel eens tussen twee fronten in doordat aan de ene kant de eigen organisatie niet kan voldoen aan de opdracht om huiselijk geweld zaken te toetsen voor het tijdelijk huisverbod, terwijl aan de andere kant het netwerk huiselijk geweld juist huiselijk geweld acuut wil aanpakken en de hulpverlening op wil starten. En daarvoor is het huisverbod juist bedacht. Het netwerk wil dit geregeld toepassen, maar de politieorganisatie heeft het intern niet dusdanig geregeld dat het ook altijd uitgevoerd kan worden. Een taakaccenthouder is in dat geval de persoon die tussen de partijen in staat en uitleg moet geven aan de partners over het 'hoe en wat'.

6.3.5 Schematische weergaven van factoren die van invloed zijn op het politiewerk

Voor een kort overzicht is hier een tabel opgenomen waarin beschreven staat welke factoren volgens het onderzoek in Amersfoort en Enschede van invloed zijn op het politiewerk en de doorwerking van het beleid in de praktijk.

Factoren beschreven in de theorie	Factoren aanwezig in Amersfoort?	Factoren aanwezig in Enschede?
Chronisch ontoereikende middelen: tijd, capaciteit, hulpmiddelen en/of informatie	Ja, de politiemedewerkers hebben te maken met een tijds- en capaciteitstekort.	Ja, de politiemedewerkers hebben te maken met een tijds- en capaciteitstekort. Soms ook geen vervoer.
Vraag naar diensten zal toenemen naarmate het aanbod groter wordt	De politiemedewerkers krijgen het steeds drukker en zijn bang het straks niet meer aan te kunnen.	De politiemedewerkers krijgen het steeds drukker en zijn bang het straks niet meer aan te kunnen. Op het gebied van het tijdelijk huisverbod kan de politie de vraag al niet meer aan.
De doelen zijn vaag, ambigu of conflicterend	De politiemedewerkers hebben voornamelijk te maken met conflicterende doelen uit het samenwerkingsverband en de eigen organisatie.	De politiemedewerkers hebben voornamelijk te maken met conflicterende doelen uit het samenwerkingsverband en de eigen organisatie.
De prestaties en doelen zijn over het algemeen moeilijk te meten	De politiemedewerkers geven aan dat hun werkzaamheden niet te meten zijn en zij hebben het idee hebben dat zij niet of nauwelijks gecontroleerd worden.	De politiemedewerkers geven aan dat hun werkzaamheden niet te meten zijn en zij hebben het idee hebben dat zij niet of nauwelijks gecontroleerd worden.
De cliënt is een onvrijwillige klant	In dit geval zijn de cliënten van de districtelijke coördinator de netwerkpartners, zij werken juist wel graag samen.	In dit geval zijn de cliënten van de taakaccenthouders de netwerkpartners, zij werken juist wel graag samen. Wanneer de cliënt een burger is, zijn er inderdaad een aantal klanten die onvrijwillig klant zijn (vaak de daders).
Andere partijen verlenen hun medewerking	De directe netwerkpartners geven over het algemeen hun medewerking.	De directe netwerkpartners geven over het algemeen hun medewerking, maar vooral de inbreng van medische beroepsgroepen wordt door de politiemedewerkers gemist.
De politiemedewerker heeft het idee dat hij 'vat' krijgt op het probleem	Zij denken dat zij geen 'vat' krijgen op het probleem, maar zij zijn ervan overtuigd dat iedereen die wel geholpen kan worden al een meerwaarde is voor de toekomstige maatschappij.	Zij denken dat zij geen 'vat' krijgen op het probleem, maar zij zijn ervan overtuigd dat iedereen die wel geholpen kan worden al een meerwaarde is voor de toekomstige maatschappij.
Aanpak komt overeen met eigen opvattingen, ideeën, normen en waarden	Over het algemeen komt het overeen met de gedachten van de politiemedewerker.	Over het algemeen komt het overeen met de gedachten van de politiemedewerker.

Vorming apart team leidt tot meer deskundigheid, maar ook tot concurrentie, statuswedijver en prestatiedrang	Er is inderdaad meer deskundigheid ontstaan. Wanneer een districtelijke coördinator zijn werk niet zoals gewenst uit kan voeren, dan leidt dit tot een verschuiving van de problemen binnen de eigen organisatie.	Er is inderdaad meer deskundigheid ontstaan, de andere zaken konden niet vastgesteld worden.
---	---	--

6.3.6 Schematische weergave van knelpunten tijdens het politiewerk

Voor een duidelijk overzicht is in deze tabel opgenomen welke knelpunten zich voordoen tijdens het politiewerk bij de aanpak van huiselijk geweld in Amersfoort en Enschede.

	Amersfoort	Enschede
Knelpunten in het politiewerk	• Constant moeten afwegen welke werkzaamheden prioriteit verdienen. • Diverse werkzaamheden blijven (onnodig lang) liggen waardoor een casus niet, of te laat, behandeld wordt. • Veel moeten reizen waardoor netto minder tijd overblijft voor zaken van huiselijk geweld. • De werkzaamheden kunnen beter opgepakt worden. Er wordt niet zo effectief en efficiënt gewerkt als dat wenselijk is. • Onvoldoende ondersteuning in mankracht waardoor werkzaamheden niet (direct), of niet zo goed als mogelijk, afgehandeld kunnen worden. • De taken zijn niet vastgelegd waardoor de werkzaamheden kwetsbaar zijn. • Weerstand van collega's in het werkveld. • De projectcodes worden niet altijd ingevuld door collega's, dit heeft tot gevolg dat een casus niet in het casusoverleg besproken wordt. • Veel sepot, dit kan leiden tot demotivatie en/of frustratie bij de algemene politiemedewerker. • Afwezigheid van sommige organisaties bij overleggen waardoor de kans bestaat dat een casus te eenzijdig besproken wordt. • Het computersysteem, niet iedereen heeft toegang en het is enkel toegankelijk vanaf het veiligheidshuis. • Het eigen computersysteem van de politie, het is voor de districtelijke coördinator niet langer mogelijk om na te kijken hoe huiselijk geweld zaken benoemd zijn. Hierdoor valt de controle op volledige aanlevering van zaken van huiselijk geweld weg. • Hulpverlenende instanties weten niet wat de politie wettelijk gezien wel en niet mag doen waardoor verkeerde verwachtingen ontstaan. • De politiemedewerker heeft te maken met tegenstrijdige eisen, wensen, werkzaamheden et cetera van de politieorganisatie en het netwerk huiselijk geweld.	• Regelmatig moeten kiezen welke werkzaamheden wel of niet uitgevoerd kunnen worden. • Niet altijd afspraken met netwerkpartners na kunnen komen. • De recherche moet de taakaccenthouders ondersteunen, maar zij heeft onvoldoende kennis over huiselijk geweld wat leidt tot slechtere dossiers. • De uren worden niet in de juiste verhouding ingepland. Als de politiemedewerker dit niet laat corrigeren gaat het ten koste van de uren die aan huiselijk geweld besteed moeten worden. • Geen vervoer vanuit de politie om naar afspraken te kunnen komen. • Hulpofficieren van Justitie gaan elk op hun eigen manier met het tijdelijk huisverbod om waardoor geen eenduidige handelswijze bestaat en het van de hulofficier afhankelijk is of de toetsing überhaupt plaatsvindt. • Toetsing voor het tijdelijk huisverbod vindt regelmatig niet plaats. • Netwerkpartners zijn minder vrij in het geven van informatie dan de politie waardoor de samenwerking niet gelijk verloopt en verwachtingen jegens elkaar niet overeenkomen. • De verdachte woont niet op een bekend adres of heeft geen vaste woon- of verblijfplaats waardoor een aanhouding en/of hulpverlening niet plaats kunnen vinden. • De dader kan meestal niet tot hulpverlening gedwongen worden waardoor hij mogelijk een gevaar blijft. • De werkdruk is hoog en dat heeft zijn weerslag op de taakuitvoering. • De politiemedewerker heeft te maken met tegenstrijdige eisen, wensen, werkzaamheden et cetera van de politieorganisatie en het netwerk huiselijk geweld.

6.4 Oordeel van de politiemedewerkers over hun taakuitvoering

Uit de antwoorden op de vraag hoe de verschillende politiemedewerkers over hun taken denken, komt een duidelijk beeld naar voren. Op één iemand na is iedereen tevreden met zijn functie en de daarbij horende werkzaamheden. Degene die niet tevreden is over zijn functie vindt dat men bij de aan dit thema gerelateerde werkzaamheden bijna alleen maar afhankelijk is van de inbreng van het slachtoffer, deze manier van werken vindt hij niet prettig. Deze taak is hem eigenlijk opgelegd vertelt hij. Echter, iedereen is ervan overtuigd dat zij het goed doen en voeren hun werkzaamheden met veel plezier uit. Ze hebben het idee dat zij alles eruit halen wat erin zit.

Sommigen geven eerlijk aan dat zij bij de taakuitvoering niet altijd de richtlijnen volgen en ook wel eens improviseren. Soms moeten zij tegen hun gevoel in handelen, bijvoorbeeld een aangifte opnemen terwijl zij weten dat het uitloopt op een sepot, of juist geen aangifte opnemen omdat een slachtoffer dat (nog) niet wil. Ondanks dat ze het erg breed oppakken hebben zij het idee dat zij de taken die weggezet kunnen worden naar bijvoorbeeld de hulpverlening, ook daadwerkelijk doorverwijzen, maar soms kan dat niet. En ze zijn van mening dat de politie daar ook meer in moet durven te investeren. Bemiddeling tussen bijvoorbeeld slachtoffer en dader is soms veel belangrijker en werkt beter dan direct een strafrechtelijke vervolging instellen, 20-30% van de gevallen die bij hun bekend zijn denken de politiemedewerkers uit Enschede namelijk door middel van bemiddeling op te lossen. En als politie zijnde kunnen ze bij sommige daders dwingender en dreigender overkomen dan bijvoorbeeld maatschappelijk werk. En dat kan iemand er soms al toe zetten om geen huiselijk geweld meer te gebruiken tegenover de partner. Uiteraard geldt dit niet in alle gevallen en moet geselecteerd worden waar dit wel werkt en waar niet.

Bij de uitvoering van hun taken lopen de politiemedewerkers tegen een tijds- en capaciteitsgebrek aan. Dit dwingt ze soms tot het maken van keuzes waar ze niet achterstaan. Wanneer bijvoorbeeld 's nachts een man aangehouden is omdat hij zijn vrouw een blauw oog heeft geslagen, dan is dat één van de eerste dingen waar de taakaccenthouder de volgende ochtend aandacht aan moet besteden. Als op datzelfde moment een vrouw langskomt die gewoon even over haar thuissituatie wil praten, zal zij op een later moment terug moeten komen. En dat terwijl het zo kan zijn dat de thuissituatie bij die mevrouw die langskomt veel schrijnender is dan het incident waarvoor de man aangehouden is.

De politiemedewerkers vertellen dat zij een beetje bang voor hun eigen 'succes'. Zij leggen uit dat bij hun veel loyaliteit bestaat en zij hun best doen om al het werk af te krijgen, maar door de hoeveelheid incidenten die zich nu voordoet, is het realistisch om er vanuit te gaan dat schrijnende situaties op een gegeven moment niet meer opgepakt kunnen worden. En dat kan consequenties hebben omdat huiselijk geweld zaken zo complex zijn. Zij zijn zich er allemaal van bewust dat zij niet iedereen kunnen 'redden', desondanks willen zij er alles aan doen om gezinsdrama's te voorkomen, zeker wanneer achteraf zou blijken dat zij zich enkel hebben voorgedaan door nalatigheid van de politie wegens tijds- of capaciteitstekort. Een respondent uit Enschede geeft aan dat als iets ergs gebeurt, zoals in het geval dat een moeder haar dochter vermoordde en daarna zelfmoord pleegde, hij direct controleert of zij geen signalen hebben laten liggen door (verkeerde) prioriteitstelling. Daar heeft hij soms behoorlijk last van, hij weet dat zij niet alle incidenten kunnen voorkomen, maar hij zegt dat zoals het nu bij hun gaat, het niet goed gaat. Slechts één respondent geeft aan dat hij de huiselijk geweld taken erbij heeft gekregen en hij ze niet met plezier uitvoert. Hij vindt dat het vaak geen moeilijke zaken zijn. Daarnaast moet men erg slachtoffergericht te werk gaan, men is afhankelijk van wat het slachtoffer wel of niet wil zeggen. En deze persoon die op meer

leidinggevend niveau werkzaam is, geeft aan liever dadergericht te werken. Hij zegt wel achter de manier te staan waarop de huidige aanpak van huiselijk geweld georganiseerd is.

Termen die gerelateerd zijn aan de manier waarop de politiemedewerkers hun taken uitvoeren zijn volgens henzelf: sociaal, hulpverlenend, betrokken, dienstverlenend en handhavend. De geïnterviewde politiemedewerker uit Enschede die duidelijk te kennen gaf dat hij deze taak liever niet zou hebben, vindt dat de politie de afgelopen jaren te ver gegaan is in haar sociale rol, zowel naar burgers als naar haar partners toe. De politie moet zich nu weer richten op handhaving en opsporing en dat is de manier waarop hij zijn werk doet. De andere politiemedewerkers die daadwerkelijk op operationeel niveau werkzaam zijn, de taakaccenthouders, geven aan dat zij hun werk soms bijna uitvoeren zoals een maatschappelijk werker het zou doen, maar dan met een uniform aan. Het is maatwerk, elke situatie is anders en daarbij laten zij zich leiden door hun intuïtie, zodat zij de slachtoffers niet onnodig in gevaar brengen. Dat kan ook betekenen dat zij een slachtoffer bijvoorbeeld via een omweg opzoeken, bijvoorbeeld als diegene een afspraak heeft bij de sociale dienst of op het consultatiebureau. Bij het maken van een keuze laten zij zich door hun intuïtie leiden. Zij willen sociaal en hulpverlenend zijn en worden gemotiveerd door goede resultaten uit het verleden (*“als met kerst weer de vensterbank vol staat met kaarten van voormalige slachtoffers van wel 6 jaar geleden weet ik altijd weer dat we het goed doen...”*). Het strafrechtelijke traject zien zij hierbij als gereedschap om het doel te kunnen bereiken. Een respondent uit Amersfoort vat het als volgt samen: *“Ik ben erg loyaal in mijn uitvoering, het is een mix tussen de daadkrachtige aanpak van de politie, mijn eigen gevoel en mijn sociale kant. Daarbij houd ik in mijn achterhoofd dat ik van de politie ben, van de boevenvangerij en dat is niet in conflict met mijn eigen normen en waarden”*. De geïnterviewden geven vaak aan zo betrokken te zijn omdat kinderen in het spel zijn en zonder goede aanpak is de kans groot dat zij later ook slachtoffer of dader worden. En dat willen zij voorkomen.

6.4.1 Overwegingen en motivatie bij de taakuitvoering

Overwegingen bij de taakuitvoering

De overweging van de politiemedewerker bij de uitvoering van zijn taken is bij sommigen dat je er gewoon niet onderuit kunt komen om op een gegeven moment een bepaalde keuze te maken over de manier waarop je, je werk gaat doen. En als je die keuze eenmaal hebt gemaakt dan moet je op die manier doorgaan. Daarnaast speelt rechtvaardigheid ook een rol, *“als iemand te ver gaat moet je hem laten weten dat het zo niet kan”*. Men wil dat het veiliger wordt, voor de kinderen, de slachtoffers en de daders. Vooral de aanwezigheid van kinderen blijkt een constante overweging te zijn. Zij hebben geen keuze en kunnen niet zomaar bij hun ouders weggaan. Bovendien moeten de kinderen leren dat het beter kan en dat het niet normaal is dat men conflicten met geweld oplost. Als dit doel bereikt kan worden, dan zal het volgens de politiemedewerkers over een aantal jaren (één generatie later) minder gewelddadig zijn in onze maatschappij. Daarnaast willen de politiemedewerkers hun eigen organisatie in de externe netwerken en tijdens het casusoverleg zo goed als mogelijke vertegenwoordigen. Zij willen de afstemming met andere partners, wanneer nodig, tot stand brengen en behouden. Iedereen is er namelijk van overtuigd dat huiselijk geweld op een integrale manier aangepakt moet worden. Het is een terrein waar normale politiemethoden zoals het uitschrijven van bonnen, niet werkt. En het is veel meer en op een andere manier van invloed op de maatschappij dan bijvoorbeeld veelplegers.

Motivatatie bij de taakuitvoering

Hun motivatie is het om de vicieuze cirkel van huiselijk geweld te doorbreken en 'het verlenen van hulp aan hen die hulp behoeven'. Huiselijk geweld moet stoppen, de politiemedewerkers vinden dat zij voor de mensen die hiermee in aanraking komen goede dingen doen en zien dat de aanpak werkt. Steeds minder gevallen van huiselijk geweld 'glippen door hun vingers'. De motivatie van een respondent op meer leidinggevend niveau is dat zij het fijn vindt om op afstand overzicht te hebben en te zien waar dingen nog anders kunnen, vervolgens probeert zij dit te bewerkstelligen. Zij wil de mensen van de werkvloer in de beleidsontwikkelingen betrekken zodat het resultaat uiteindelijk breed gedragen wordt en de hierop volgende (beleidsmatige) stappen een logisch gevolg zijn. Dit moet ervoor zorgen dat beleid en praktijk beter op elkaar aansluiten.

6.5 De taken van de politie in de praktijk en de uitvoering ervan volgens de netwerkpartners

Taken van de politie volgens de netwerkpartners

De netwerkpartners zijn vrij eenduidig wat betreft de beschrijving van de taken van de politie. De politie is bijna altijd de partij die de meldingen van huiselijk geweld krijgt. Het is haar taak om hier snel en adequaat op te reageren. Het is van belang dat bekwaam personeel ter plekke is zodat een juiste inschatting gemaakt wordt. Dat zorgt ervoor dat de rapportage op de juiste manier plaatsvindt (inclusief labelen) en het incident op een later moment in het casusoverleg besproken wordt. De politie moet tijdens haar werk open staan voor zowel dader als slachtoffer. En wanneer de dader het strafrechtelijke circuit ingaat, moet zij het OM (en eventueel een aantal andere partners) hiervan op de hoogte stellen. Zo wordt alles in de juiste banen geleid en krijgt de dader de nodige hulpverlening aangeboden. Als er geen aangifte gedaan wordt moeten de politiemedewerkers weten wanneer er ambtshalve vervolgd moet worden. Omdat de politie de partij is die ter plaatse is, is zij ervoor verantwoordelijk om de juiste inschatting te maken over of het achterblijvende slachtoffer hulp nodig heeft en of de eventueel aanwezige kinderen opgevangen moeten worden. Zij is de 'spin in het web', zij moet alle partijen inschakelen en eventueel ervoor zorgen dat een toetsing plaatsvindt voor een tijdelijk huisverbod. De politiemedewerkers moeten dus coördinerende en regisserende vaardigheden bezitten. Specifiek voor de medewerkers van de politie die deelnemen aan het casusoverleg geldt dat zij vooraf de juiste informatie moeten verstrekken aan de overige partners en goed geïnformeerd naar het overleg moeten komen. Daarnaast dienen zij te controleren of de juiste partijen van de incidenten op de hoogte gebracht zijn. De politiemedewerkers moeten erop toezien dat zij tijdens het overleg open staan voor zowel de strafrechtelijke kant als voor het hulpverleningstraject en kunnen de partners vanuit hun ervaring adviseren. Zij zijn de bruggenbouwers tussen de verschillende instanties.

Bij de vraag naar wat de taken van de politie zijn, denken de respondenten gedeeltelijk vanuit hun eigen professie, bijvoorbeeld het OM die veel waarde hecht aan kwalitatief hoogwaardige opsporing of hulpverlening die aangeeft dat de politie goed naar hulpverleners moet luisteren.

Mening over uitvoering van de taken

De politiemedewerkers voeren hun werkzaamheden over het algemeen op een actieve, betrokkene en kundige manier uit. Veel zaken worden vaak van begin af aan goed opgepakt en de inschattingen

die gemaakt worden zijn over het algemeen juist. Zij zitten vaak bovenop de zaken en houden alles in de gaten. Een netwerkpartner legt uit dat dit komt omdat zij uit ervaring weten wat zich ter plekke heeft afgespeeld en hoe de slachtoffers eraan toe zijn. De politiemedewerkers blijven voortdurend in gesprek met zowel de dader als het slachtoffer en stellen het belang van de kinderen voorop. Meestal wordt op een correcte wijze gemuteerd en wordt de juiste projectcode eraan gehangen, helaas blijkt dit nog niet altijd het geval te zijn. Enkele respondenten geven tijdens het gesprek aan dat zij het lastig vinden om een juist oordeel te geven omdat zij vaak geen zicht hebben op de hele organisatie, maar enkel op de politiemedewerkers die participeren in het overleg waar zij zelf ook onderdeel van zijn. De mening over de manier waarop de politie haar werkt uitvoert kan dus per individu verschillen, daarnaast is het oordeel niet per definitie op de hele organisatie van toepassing. In Enschede is de opinie van netwerkpartners die in heel Enschede of Twente werkzaam zijn dus afhankelijk van de betreffende taakaccenthouder. Hierbij wordt duidelijk dat voornamelijk Enschede Zuid, -West en Haaksbergen en Enschede Oost het goed doen. Door werkdruk en onderbezetting laat het werk van bureau Binnenstad en Enschede Noord nog te wensen over. In Amersfoort heerst nog op het gebied van de arrestantenverzorging onvrede omdat het in tegenstelling tot vroeger, niet meer vanzelfsprekend is dat een politiemedewerker in het cellencomplex aanwezig is. Daardoor kan reclassering niet langer vooraf aan een arrestantenbezoek het één en ander overleggen en/of aanvullende toelichting krijgen. Maar, in het algemeen denken de netwerkpartners positief over de taakuitvoering van de politie.

De netwerkpartners kunnen niet goed aangeven of de uitvoering van de taken overeenkomt met wat afgesproken is in de convenanten en protocollen. Dit is te wijten aan een gebrek van kennis over wat daadwerkelijk overeengekomen is, zij kennen de afspraken niet of enkel globaal. De verschillende partners hebben geen idee of er sprake is van een overeenkomst of discrepantie of ze zeggen dat ze er gewoon vanuit gaan dat de politie het doet zoals het overeengekomen is. Ook bij het antwoord op deze vraag blijkt het bij sommigen van belang te zijn met wie van de politie zij samenwerken. Een respondent uit Enschede geeft wederom aan dat de taakaccenthouders van Enschede Zuid, -West en Haaksbergen en Enschede Oost hun taken wel uitvoeren zoals afgesproken is, terwijl de andere wijkbureaus zich niet aan de afspraken houden.

Kennis politie over andermans werk

De politie is goed op de hoogte van de taken van hun netwerkpartners. Alle ondervraagden geven unaniem aan dat de medewerkers waar zij direct mee samenwerken, weten wat hun taken, mogelijkheden en grenzen zijn. Dit geldt niet voor de meeste algemene dienders en ook niet voor sommige teamchefs.

6.6 De ideale politiestijl bij de aanpak van huiselijk geweld

Tijdens de interviews is aan de respondenten gevraagd wat vanuit hun optiek de meest ideale politiestijl is bij de aanpak van huiselijk geweld. Bij de argumentatie van hun antwoord gaven zij niet alleen maar aan wat de meest ideale politiestijl volgens hen is, maar legden zij zelf voor een groot gedeelte de koppeling met de werkelijkheid. Omdat de samenwerking tussen de politie en de netwerkpartners per veiligheidshuis verschilt, worden Amersfoort en Enschede hier apart besproken. Ten slotte sluit de paragraaf af met een korte blik op de antwoorden van alle respondenten.

6.6.1 De politiestijl: Amersfoort

De ideale politiestijl volgens de politiemedewerkers

In Amersfoort gaven drie van de vier ondervraagde politiemedewerkers aan dat volgens hun de meest ideale politiestijl 'pragmatici' is. Dezelfde politiemedewerkers plaatsen de stijl van 'de hulpverlener' op de tweede plek. Eén van deze drie respondenten geeft aan dat 'ordeherstellers' en 'de pessimist' volgens haar op een gedeelde laatste plaats staan, de andere twee vinden juist dat de stijl 'ordeherstellers' op de derde plaats hoort en dat 'de pessimist' de minst ideale politiestijl bij de aanpak van huiselijk geweld is. De argumentatie is niet bij iedereen gelijk. Eén districtelijke coördinator geeft bijvoorbeeld aan dat men juist als districtelijke coördinator voornamelijk de stijl van 'de hulpverlener' moet hebben, maar dat de collega's die het uitvoerende werk doen bij huiselijk geweld juist meer 'pragmatici' moeten zijn. Op het moment dat er namelijk een incident is, moet de aanwezige politiemedewerker een stabiel en flexibel mens zijn die op een zelfstandige manier alles adequaat kan aanpakken. Als districtelijk coördinator moet men volgens deze persoon wat meer de sociale kant van 'de hulpverlener' bezitten. De andere districtelijke coördinator is het wel met de essentie van deze uitspraak eens, maar plaatst 'pragmatici' voornamelijk bovenaan omdat hij zichzelf hierin herkent. En hij plaatst 'de hulpverlener' hieronder omdat hij vindt dat de politie huiselijk geweld niet alleen kan oplossen. Soms zullen politiemedewerkers streng moeten optreden, zoals 'ordeherstellers', maar dit gedrag moet niet overheersen. 'De pessimist' wordt voornamelijk als laatste genoemd omdat de respondenten zich niet kunnen vinden in de stelling dat het politiewerk routinematig en monotoon is. De tijdsdruk herkennen zij wel.

De politiemedewerker op regionaal niveau geeft een andere volgorde; op de eerste plek staat volgens haar de stijl 'ordeherstellers', nauw gevolgd door 'de hulpverlener' (*"dat is niet zozeer een tweede plek, maar meer een anderhalve plek"*). Als derde noemt zij 'pragmatici' en de laatste stijl die genoemd wordt is 'de pessimist'. Volgens haar zijn de stijlen van de eerste en tweede plaats eigenlijk niet los van elkaar te zien, bij huiselijk geweld is volgens haar een combinatie nodig van strafrechtelijk optreden, dominant, en een sociale kant. Enkel strafrechtelijk optreden is niet voldoende omdat het ook de taak van de politie is om ervoor te zorgen dat er hulpverlening komt voor alle betrokkenen. De politie moet kunnen signaleren en zaken kunnen doorverwijzen naar de juiste partij, de partner die daarvoor geleerd heeft. De politiemedewerkers moeten zelf geen hulpverleners worden, daarvoor hebben zij niet de juiste achtergrond en kennis. 'De pessimist' past volgens haar eigenlijk niet in deze rangorde omdat iemand die zijn werk zo negatief formuleert op geen enkele manier in een ideaal plaatje kan passen.

De ideale politiestijl volgens de netwerkpartners

Bij de netwerkpartners geeft één respondent aan geen keuze te kunnen maken tussen de verschillende politiestijlen. Deze persoon geeft namelijk aan dat de ideale politiestijl uit een samensmelting van 'de hulpverlener', 'pragmatici' en 'ordeherstellers' bestaat. De minst gewenste stijl is die van 'de pessimist'. Dit beargumenteert de respondent als volgt: *"Soms moet je direct ingrijpen en je kunt ook niet altijd alles met iedereen willen bespreken, maar je moet wel op tijd kunnen bedenken dat het belangrijk is om met een ander te overleggen. En zeker bij huiselijk geweld kun je door net de verkeerde dingen te doen een hele boel vergeregen. En door de goede dingen te doen en daar heel subtiel in te opereren, kun je juist een hele ingewikkelde situatie een stap verder brengen. Dat vraagt soms wel eens verschillende deskundigheden en je moet daarom op tijd kunnen"*

inschatten of, en zo ja welke, je nodig hebt. Iemand moet niet alleen maar in z'n 'regeltjesboekje' kijken om te zien wat hij moet doen. Elke situatie van huiselijk geweld is weer anders, dus je kunt niet elke keer kijken: ze zeggen nu dit dus ik moet nu dat doen. Je hebt dus een bepaald mate van vrijheid nodig, maar ook een grote mate van deskundigheid. En ik denk dat mensen die zich überhaupt niet gewaardeerd voelen in hun werk en aldoor tijdsgebrek hebben et cetera, dat die zich voor welke taak dan ook niet laten lenen en zich daar zelf ook niet prettig bij voelen".

De overige drie netwerkpartners geven aan dat zij de voorkeur geven aan de stijl van 'de hulpverlener', gevolgd door de stijl 'pragmatici', dit is dus tegenovergesteld aan de volgorde van het merendeel van de politiemedewerkers. Van deze drie personen vinden twee dat 'de pessimist' op de derde plaats hoort en dat 'ordeherstellers' op de vierde plaats hoort. Zij komen tot deze volgorde omdat zij vinden dat de politie creatief moet zijn en flexibel moet kunnen denken. Dienst- en hulpverlening moeten terugkomen in de manier waarop de politie optreedt, het moet niet heel dominant en gericht op straffen zijn. De mensen waar de politiemedewerkers binnenkomen moeten het gevoel hebben dat zij de politie kunnen vertrouwen. Daarbij is de sociale kant erg belangrijk. Huiselijk geweld is een specialisme omdat achter elke voordeur een andere situatie speelt en het mag dan ook nooit routinematig worden. Daarnaast moeten zij ook openstaan voor andere disciplines en willen samenwerken. De andere persoon vindt juist dat 'de pessimist' op de laatste plek staat en 'ordeherstellers' op de derde plek hoort omdat de politie soms gewoon streng en dominant moet optreden. En iemand met de instelling van 'de pessimist' mist gewoon betrokkenheid met het werk.

Kort samengevat

Drie van de vier politiemedewerkers geven aan dat 'pragmatici' de meest ideale stijl is, gevolgd door 'de hulpverlener'. Bij de netwerkpartners geven juist drie van de vier respondenten aan dat 'de hulpverlener' bij de politie op de eerste plek thuis hoort, met 'pragmatici' op de tweede plaats. Dit is het tegenovergestelde beeld van dat bij de politie. En vijf respondenten vinden dat de minst ideale politiestijl bij de aanpak van huiselijk geweld 'de pessimist' is. Twee geven aan dat de stijl 'ordeherstellers' op de laatste plek staat en één respondent plaats deze twee stijlen op een gezamenlijke laatste plek.

6.6.2 De politiestijl: Enschede

De ideale politiestijl volgens de politiemedewerkers

Drie van de vier ondervraagde politiemedewerkers uit Enschede geven aan dat zij de stijl 'de hulpverlener' de meest ideale stijl vinden bij de aanpak van huiselijk geweld. Deze drie politiemedewerkers zijn allemaal taakaccenthouders. Twee van deze drie vinden dat op de tweede plek 'pragmatici' hoort te staan, gevolgd door 'de pessimist' en 'ordeherstellers'. Bij beiden blijkt uit de argumentatie dat dienst- en hulpverlening bij hun belangrijke waarden zijn. En zij geven aan zichzelf hierin te herkennen. Daarnaast is het belangrijk dat men vertrouwd wordt, stabiel is en weet hoe men een situatie aan moet pakken, wederom iets waarin zij zichzelf herkennen. De vrijheid die zij tijdens de uitvoering van hun taken hebben is hierbij belangrijk, door hun ervaring en kennis kunnen zij zelf inschatten wanneer bemiddeling voldoende is en wanneer een strafrechtelijke vervolging moet worden ingeleid. Eén van de twee geeft aan de routinematigheid terug te vinden in de werkwijze, dit gebeurt namelijk altijd op de manier waarop men het geleerd heeft. De ander geeft

aan dat het werk nog nooit routinematig heeft aangevoeld, het blijft juist spannend en interessant. Verder zegt één van hun beiden dat hij absoluut niet dominant is en geeft de ander aan dat dominant optreden wel belangrijk is om het politiewerk in balans te houden. Men moet er niet voor terugschrikken omdat het een onderdeel van het politiewerk is, maar het staat niet bovenaan de manier waarop het werk uitgevoerd moet worden. Toch is bij huiselijk geweld die sociale kant wel belangrijker. De derde taakaccenthouder zegt dat op de tweede plek een combinatie van 'ordeherstellers' en 'pragmatici' hoort te staan. De stijl van 'de pessimist' wil hij liever helemaal niet opnemen in het rijtje. Echter, voor een compleet overzicht is deze stijl op de laatste plek gezet. Hij geeft aan dat dienstverlening ontzettend belangrijk is, net als de sociale kant van het werk. Volgens hem vindt men dat bij elke politiemedewerker terug, als men dat niet heeft wordt men namelijk niet bij de politie aangenomen. Alleen hebben sommigen dat meer dan anderen, en als je dat wat meer hebt dan het merendeel van je collega's, dan zit je bij huiselijk geweld op de juiste plek.

De vierde politiemedewerker, op meer leidinggevend niveau werkzaam, geeft aan dat de stijl 'pragmatici' bij hem op de eerste plaats staat. De tweede plek wordt gedeeld door de stijlen 'ordeherstellers' en 'de hulpverlener'. 'De pessimist' staat bij hem op de vierde plaats. Bij hem staat 'pragmatici' op de eerste plek omdat dit helemaal bij zijn ideale plaatje aansluit. Het is de rol die de politie van de maatschappij krijgt, het is 'de grote broer waar je op terug kunt vallen'. In de jaren '90 is de politie volgens hem te erg doorgeslagen naar de sociale kant, te dienstverlenend. En nu moet de politie zich weer meer richten op veiligheid, handhaving en opsporing. Alleen moet de politie ervoor waken ook hier niet weer te ver door te slaan, want anders wordt zij te dominant in haar optreden. Hij vindt dat er een goede mix moet komen van de stijlen 'ordeherstellers' en 'de hulpverlener'. Het gaat om een juiste balans tussen deze twee stijlen. De manier waarop men z'n werk beleeft is afhankelijk van de eigen instelling en hoe je hiermee omgaat. De kijk van 'de pessimist' sluit daarom niet aan bij de mening van de respondent.

De ideale politiestijl volgens de netwerkpartners

Net als bij de politie geven drie van de vier geïnterviewde netwerkpartners aan dat de stijl 'de hulpverlener' volgens hun op de eerste plaats hoort te staan. Wederom net als bij de politie geven twee van deze drie aan dat op de tweede plek de stijl 'pragmatici' hoort, gevolgd door 'de pessimist' en 'ordeherstellers'. Zij kiezen voor deze volgorde omdat volgens hen bij een voorval van huiselijk geweld eerst gekeken moet worden naar de gezinssituatie; waarom heeft zich huiselijk geweld voorgedaan? Zij hebben het vermoeden dat de mensen bij dominant optreden van de politie juist dichtklappen. Daarom moet de politie zich sociaal en dienstverlenend opstellen. Een cliënt heeft juist de combinatie van politie en hulpverlening nodig. De stijl 'pragmatici' sluit hier goed bij aan, het zou ook een goede wijkagent zijn, maar één respondent geeft aan dat een dergelijke agent misschien net te weinig lef heeft om alles op een passende manier aan te pakken. 'De pessimist' is volgens hun te cynisch, heeft geen plezier in zijn werk en is niet zozeer een *'teamplayer'*, maar meer een onderdeel van een apparaat waardoor hij te weinig te bieden heeft aan zijn cliënten. Een strikte handhaver, zoals 'ordeherstellers', is in sommige situaties nodig, maar het past niet bij de aanpak van huiselijk geweld. De andere respondent vindt dat 'ordeherstellers' juist op de tweede plaats hoort te staan, op de derde plek plaatst hij 'pragmatici' en hij sluit het rijtje af met 'de pessimist'. 'Ordeherstellers' zijn volgens hem belangrijk omdat de politie een dominante houding moet hebben omdat zij in een privésituatie ingrijpen. En volgens hem willen mensen vaak dat de politie zich helemaal niet met die situatie bemoeit. Hij denkt ook dat dit is hoe de politie op dit moment bij de aanpak van huiselijk

geweld te werk gaat. Dit leidt hij af aan het tijdelijk huisverbod wat de politie geregeld op moet leggen, dit is volgens hem namelijk een zware sanctie.

De vierde ondervraagde netwerkpartner geeft deze volgorde: 'pragmatici', 'de hulpverlener', 'ordeherstellers' en ten slotte 'de pessimist'. Hij heeft de kaarten gerangschikt omdat hij er als volgt over denkt: *"Wat ik belangrijk vind is dat een politieambtenaar, maar dat geldt ook voor mij, betrouwbaar is. En dat zie je terug in de missie van de politie in Twente: betrouwbaar en waakzaam. Ik ga er vanuit dat de politie vanuit een opdracht handelt, maar vooral veel zelfstandigheid moet ontwikkelen waarbij eigen inbreng, creativiteit en flexibiliteit gewoon heel belangrijk is. Verder zie ik heel veel, maar dat is wel te wijten aan de opdrachten die de politiemensen krijgen, dat tijd wordt besteed aan minder nuttige zaken. Daarmee bedoel ik dan 'het scoren', je moet vooral veel productie maken. Daardoor is het een middel op zich geworden en dat vind ik gewoon slecht"*.

Kort samengevat

Kortom, zowel bij de politie als bij de netwerkpartners geven drie van de vier personen aan dat 'de hulpverlener' de meest ideale stijl is. En in beide groepen geven twee van de drie geïnterviewden aan dat op de twee de plek 'pragmatici' hoort te staan, gevolgd door 'de pessimist' en 'ordeherstellers'.

In totaal vinden zes van de acht geïnterviewde personen dat 'de hulpverlener' de meest ideale stijl is. De overige twee respondenten plaatsen 'pragmatici' bovenaan, maar zetten 'de hulpverlener' op een (gedeelte) tweede plaats. Vier van de acht respondenten zeggen dat de stijl 'ordeherstellers' op de laatste plek hoort. De overige vier respondenten plaatsen 'de pessimist' als laatste. Dit is niet afhankelijk van hun achtergrond, politie of netwerkpartner. In dit geval noemen namelijk zes van de acht ondervraagden dezelfde volgorde, deze zes personen zijn drie politiemedewerkers en drie netwerkpartners.

6.6.3 De ideale politiestijl volgens alle respondenten

Het is nu duidelijk hoe de verschillende respondenten uit Amersfoort en Enschede denken over wat de ideale politiestijl bij de aanpak van huiselijk geweld is en waarop zij hun mening baseren. Bovendien is nu te zien in hoeverre de mening van de politiemedewerkers overeenkomt met die van de netwerkpartners. Voor een compleet beeld worden hier onder een paar waarnemingen met betrekking tot alle interviews opgesomd:

- De meest voorkomende volgorde is: (1) 'de hulpverlener', (2) 'pragmatici', (3) 'de pessimist' en ten slotte (4) 'ordeherstellers'. Zes van de achttien respondenten gaven deze opsomming.
- Veertien respondenten gaven aan dat 'pragmatici' of 'de hulpverlener' volgens hen de meest ideale stijl is. De overige twee gesprekspartners konden geen duidelijk keuze maken over welke stijl volgens hun op de eerste plaats hoort.
- Negen geïnterviewden vinden dat 'de hulpverlener' de meest ideale stijl is en vijf vinden dat dit 'pragmatici' is.
- Alle respondenten gaven aan dat 'ordeherstellers' of 'de pessimist' de minst ideale stijl zijn bij de aanpak van huiselijk geweld.
- Negen gesprekspartners vonden dat 'de pessimist' onderaan hoort te staan en zeven vonden juist dat dit 'ordeherstellers' zou moeten zijn (bij één respondenten staat deze stijl op een gedeelte laatste plek).

Vershil tussen de twee veiligheidshuizen

In Amersfoort noemen drie van de vier politiemedewerkers een eerste en tweede plek die het tegenovergestelde is van de eerste en tweede plaats die drie van de vier netwerkpartners noemen. In Enschede daarentegen geven drie van de vier politiemedewerkers een volgorde die overeenkomt met de volgorde van drie van de vier netwerkpartners.

6.7 Conclusie

Dit hoofdstuk dient ervoor om meer zicht te krijgen op welke factoren van invloed zijn op het werk van de politiemedewerkers bij de aanpak van huiselijk geweld en tegen welke knelpunten zij aanlopen. Wanneer dit overeenkomt met wat wetenschappelijke theorieën verklaren, kan vanuit de wetenschap een voorspelling gedaan worden over de gevolgen hiervan en de houding van de politiemedewerkers die hieruit voortvloeit. Uiteindelijk zal (in hoofdstuk 7 en 8) de vertaalslag gemaakt worden naar de samenwerking met de netwerkpartners, welke knelpunten zich daarbij voordoen en in hoeverre zij veroorzaakt worden door de taakopvatting en –uitvoering van de politiemedewerkers. Maar eerst wordt hiervoor in dit hoofdstuk de basis gelegd door vanuit de politiemedewerkers zelf naar hun taken en de uitvoering te kijken en tevens de visie van de netwerkpartners hierop mee te nemen. Daarnaast is aan beide typen respondenten gevraagd wat de ideale politiestijl zou zijn bij de aanpak van huiselijk geweld. Deze paragraaf is daarom een gezamenlijk antwoord op de volgende twee deelvragen:

- Hoe beschrijven individuele politiemedewerkers hun rol met betrekking tot huiselijk geweld binnen de samenwerking en hoe verloopt de uitvoering van hun taken die voortvloeit uit de gezamenlijke aanpak en afspraken met betrekking tot huiselijk geweld? En met welke knelpunten worden zij hierbij geconfronteerd?
- Hoe beschrijven de verschillende partners de rol van de politie met betrekking tot huiselijk geweld binnen de te onderzoeken veiligheidshuizen en hoe verloopt de uitvoering?

Knelpunten van het politiewerk in praktijk en theorie

Uit de interviews blijkt dat de politiemedewerkers bij de uitvoering van hun taken grotendeels te maken hebben met factoren waarvan wetenschappelijk theorieën veronderstellen dat zij gerelateerd zijn aan de uitvoering van overheidsdiensten door de *'street-level bureaucrat'*. Zo blijkt tijds- en capaciteitsgebrek de voortdurende rode draad te zijn bij de taakuitvoering. En een enkele keer is er ook sprake van een tekort aan hulpmiddelen, in dit geval het ter beschikking stellen van een voertuig om bij een overleg aanwezig te kunnen zijn. Het gevolg hiervan is dat de politiemedewerkers niet altijd de afspraken met hun netwerkpartners na kunnen komen, constant na moeten denken welke werkzaamheden op dat moment prioriteit krijgen en in Enschede moeten sommige taakaccenthouders met regelmaat ondersteund worden door medewerkers van de recherche.

Doordat de politie in Enschede op dit moment de toetsing en tenuitvoerlegging van het tijdelijk huisverbod niet altijd kan waarborgen, wordt zichtbaar dat het een steeds groter probleem wordt, de vraag naar deze dienst neemt namelijk toe nu het aanbod eenmaal gecreëerd is. En bij het falen van dit middel worden vooral de districtelijke coördinatoren en de taakaccenthouders met de gevolgen belast, zij moeten zich namelijk in de samenwerking met de andere partijen verdedigen en uitleg geven. En zowel in Amersfoort als Enschede geven de politiemedewerkers aan dat het met de overige werkzaamheden nu allemaal nog (net) goed gaat, zij krijgen hun werk nu nog af, soms door

overwerken en soms door ondersteuning van collega's. Tegelijkertijd geven zij aan dat zij bang zijn voor de stijgende vraag om hulp bij huiselijk geweld. Zij vinden het een realistische aanname dat zij straks niet meer aan deze vraag tegemoet kunnen komen en dat dit mogelijk slachtoffers met zich meebrengt, bijvoorbeeld kinderen of partners die vermoord worden. Dit tekort is te duiden als kwantitatieve '*role overload*', een vorm van '*role stress*', en een kenmerk dat zowel Lipsky als Terpstra beschrijven als typisch knelpunt van de werkzaamheden van een politiemedewerker.

De politiemedewerker die op regionaal niveau werkzaam is geeft aan dat de doelstellingen van haar werkzaamheden niet altijd helder zijn omdat het soms moeilijk is om op dat niveau te bepalen wat exact meegenomen moet worden in de werkzaamheden. Uit de gesprekken met de districtelijke coördinatoren en taakaccenthouders komt naar voren dat bij hun het beleid niet altijd aansluit op de praktijk. Het beleid houdt namelijk in dat zij vanuit hun functie deel moeten nemen aan overleggen die samen met andere partijen huiselijk geweld moeten aanpakken, maar de doelstellingen vanuit het overleg komen niet altijd overeen met die van de eigen organisatie of de handelingen. Het gevolg is dat de politiemedewerkers tussen twee partijen met tegenstrijdige eisen en doelstellingen in staan, het zogenaamde '*role conflict*' (een vorm van '*role stress*').

Alle politiemedewerkers vertellen dat zij geen productienormen kennen met betrekking tot hun werkzaamheden in de samenwerking in het netwerk huiselijk geweld. Hierdoor zijn hun werkzaamheden moeilijk of niet meetbaar. Zij vinden dat dit ook niet zou moeten, je zou dan namelijk het aantal verdachten, slachtoffers of dossiers moeten meten, en dat is vanuit hun optiek onwenselijk en niet realistisch. Toch geven zij te kennen dat zij het soms moeilijk vinden dat de zogenaamde sociale gesprekken met cliënten niet gezien worden als vast onderdeel van hun werk. En zij zeggen dat dit zo gezien wordt omdat de gesprekken niet uit te drukken zijn in cijfers. Iedere politiemedewerker beschreef dat hij veel bevoegdheden en vrijheid heeft bij de uitvoering van de taken, enkel bij de strafrechtelijke vervolging zijn een aantal vaste regels die iedereen moet opvolgen.

De wetenschappelijke theorieën veronderstellen dat het een kenmerk van de werkzaamheden van de SLB is dat hij te maken heeft met onvrijwillige cliënten. In het geval van de werkzaamheden rondom de aanpak van huiselijk geweld ligt dit iets anders. De cliënt is namelijk niet zoals bij de theorieën, de burger. In Enschede is het wel deels de burger, maar daarnaast zijn de cliënten de netwerkpartners. Dit laatste is ook in Amersfoort het geval. In de samenwerking met de burger is het inderdaad nog wel eens lastig dat met name de dader niet met de politie wil samenwerken of geholpen wil worden. Slachtoffers daarentegen willen het over het algemeen wel, maar schrikken hier nog wel eens voor terug omdat zij bang zijn voor eventuele gevolgen (bijvoorbeeld nog meer geweld thuis). De politiemedewerkers laten zich hier niet van weerhouden om hun werkzaamheden, voor zover mogelijk, uit te voeren. Hun drijfveer hierbij is over het algemeen de aanwezigheid van kinderen die in hun eigen huis geconfronteerd worden met geweld. Daar waar de netwerkpartners aangemerkt kunnen worden als cliënt, is geen sprake van een onvrijwillige cliënt. Ondanks dat de afspraken van deze samenwerking op een veel hoger en beleidsmatiger niveau gemaakt zijn, lijkt namelijk iedereen bereid om samen te werken. Zij zien deze werkwijze als de enige en juiste manier om grip te krijgen op huiselijk geweld. Toch geeft de politie aan dat niet alle partijen altijd meewerken. Soms missen zij de inbreng en actieve medewerking bij een specifieke casus. Ook maken de andere organisaties niet altijd voldoende tijd vrij.

Doordat de politie nu op het gebied van huiselijk geweld met aparte medewerkers en afdelingen werkt, is het positieve effect dat er meer deskundigheid ontstaan is. En over het algemeen zijn deze mensen gemotiveerd en willen zij zich inzetten voor een doel, namelijk het stoppen van huiselijk geweld. Eventuele negatieve gevolgen zoals concurrentie en statuswedijver, zijn niet vastgesteld tijdens dit onderzoek. En prestatiedrang uit zich niet zozeer binnen de eigen organisatie of in richting van een leidinggevende. De prestatie richt zich op de slachtoffers en daders, naar hun toe willen de medewerkers laten zien dat zij zoveel als mogelijk willen doen, met name voor de kinderen. Verlamming binnen de organisatie is eigenlijk ook niet vastgesteld tijdens het onderzoek, op één voorbeeld na: Doordat de districtelijke coördinator Heuvelrug nog veel op moet zetten betreffende de aanpak van huiselijk geweld, zoals in het verleden een casusoverleg, werd de politiemedewerker in het veiligheidshuis van Amersfoort nog wel eens geconfronteerd met werkzaamheden die niet of onvoldoende afgerond werden. Afschuiving van werkzaamheden vindt in Amersfoort niet plaats en in Enschede is het juist gewenst dat gevallen van huiselijk geweld doorverwezen worden naar de taakaccenthouders.

Ondanks dat de politiemedewerkers zich realiseren dat het niet mogelijk is om grip te krijgen op alle gevallen van huiselijk geweld, zijn zij ervan overtuigd dat alles wat zij doen en succesvol afronden, bijdraagt aan een enorme verbetering voor de maatschappij. Zij verwachten dat de samenleving daardoor minder gewelddadig zal worden. Daarom blijven zij hun werk enthousiast en betrokken uitvoeren. De samenwerking die hiervoor nodig is zien zij eigenlijk als beleid, het wordt voorgeschreven. En ondanks dat het gewoon vastgelegd is, komt deze aanpak overeen met hun eigen ideeën, normen en waarden. Volgens hun is dit de enige echte manier om huiselijk geweld aan te pakken.

Beperkte toepassing van aanpassingsmechanismen

Uit de analyse van de gesprekken kwam al naar voren dat hun taken niet vast omlijnd zijn en dat zij veel vrijheid hebben bij de uitvoering van hun werk, controle vindt amper plaats. Deze ruimte in combinatie met de vastgestelde moeilijkheden, leidt volgens de theorieën uit paragraaf 6.1 tot de toepassing van mechanismen die de SLB zich eigen heeft gemaakt om zijn werkzaamheden alsnog, naar zijn eigen mening, zo goed als mogelijk uit te voeren. Het was moeilijk om vast te stellen of politiemedewerkers een bepaalde selectie toepassen op hun werkzaamheden, de casussen et cetera. Het lijkt erop dat dit niet gebeurt. In Amersfoort halen de politiemedewerkers namelijk alle gevallen uit de computer. Een eventuele selectie van casussen zou hier dan op een niveau lager, door de diender, moeten plaatsvinden. Verder kan dit onderzoek geen uitslag geven over in hoeverre een selectie plaatsvindt met betrekking tot het aanleveren van casussen voor de overleggen. In Enschede vindt de selectie in zoverre plaats, dat de taakaccenthouders op sommige momenten bij gevallen aangeven dat een bemiddeling wellicht tot een beter resultaat leidt dan bijvoorbeeld een aangifte. In dat geval proberen ze de cliënt te sturen, maar als de cliënt hier niet van afziet moeten ze alsnog de aangifte opnemen. Echter, het gebeurt ook wel eens dat een slachtoffer enkel een gesprek zoekt en dat taakaccenthouders het juist aanraden om over te gaan tot een aangifte. De herdefiniëring van de manier waarop de politiemedewerkers hun werkzaamheden moeten uitvoeren, vindt plaats doordat zij zich bij de uitvoering laten leiden door hun gevoel over wat op dat moment het beste is. Een dominante opstelling van de politiemedewerkers is eigenlijk niet waar te nemen. Nogmaals, ook hier zou het afraden van een aangifte door sommige taakaccenthouders gezien kunnen worden als een dominante opstelling jegens de cliënt. Deze bewering wordt echter afgezwakt door het feit dat zij in

plaats van het opnemen van een aangifte wel willen bemiddelen tussen de betrokkenen. Het is dus niet zo dat dit leidt tot minder werkzaamheden voor de politiemedewerker. Door de betrokkenheid trekken zij juist extra werkzaamheden naar zich toe (vooral zichtbaar in Enschede Zuid, -West en Haaksbergen), bijvoorbeeld door het opzoeken van mogelijke slachtoffers en hen te ontmoeten.

Ondanks de moeilijkheden en de vrijheid waarmee de politiemedewerkers tijdens hun werkzaamheden te maken hebben, passen zij de mechanismen, in hoeverre in dit onderzoek achterhaald, slechts gedeeltelijk toe. En toch voeren zij hun werkzaamheden niet alleen volgens hun eigen oordeel goed uit. Ook de netwerkpartners zijn voor het merendeel tevreden over de manier waarop de politiemedewerkers hun werk uitvoeren. Zij zijn actief, betrokken en kundig en over het algemeen leidt dit tot een goed oordeel bij de inschatting van situaties en worden zaken van begin af aan goed opgepakt. Soms gebeurt het dat een huiselijk geweld zaak niet op de juiste manier gelabeld wordt, dat moet nog wel verbeterd worden, want dat kan er toe leiden dat een casus niet ingebracht wordt tijdens een overleg.

Ideale manier van uitvoering politietaken

Dienst – en hulpverlening zijn erg belangrijk bij het politiewerk op het terrein van huiselijk geweld, net als de sociale kant van de medewerker. Zowel de mensen waar de politiemedewerker thuis komt, als de partners die met de politie samenwerken, moeten hem kunnen vertrouwen. Stabiliteit, flexibiliteit, zelfstandig kunnen werken en oplossingen kunnen bedenken zijn eigenschappen die hieraan bijdragen. De politiemedewerker moet wel oppassen dat hij hier niet te ver in gaat en de taken van de hulpverleners overneemt, hiervoor is hij niet geschoold. Het is juist zijn taak om gehoor te geven aan een melding, normstellend op te treden en de hulpverlening te mobiliseren. Binnen de samenwerking is zijn taak ‘signaleren en adviseren’. De politie is een soort bruggenbouwer en daarom is het belangrijk dat politiemedewerkers openstaan voor andere disciplines en willen samenwerken. Geweld moet zo weinig als mogelijk gebruikt worden. Het zou er namelijk voor kunnen zorgen dat mensen juist dichtklappen in plaats van dat zij de politie vertrouwen. Toch is het soms alleen mogelijk om huiselijk geweld te stoppen door (tijdelijk) hard in te grijpen, maar het moet zo veel als mogelijk vermeden worden. Huiselijk geweld vraagt namelijk om een andere aanpak dan onderwerpen zoals uitgaansgeweld of veelplegers. Een negatieve houding en kijk op de eigen werkzaamheden dragen volgens de respondenten ook niet bij aan een geslaagde aanpak van huiselijk geweld. Bovendien mag de aanpak van huiselijk geweld nooit volledig routinematig worden omdat zich achter elke voordeur een andere situatie afspeelt.

Hoofdstuk 7 Samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld

Dit hoofdstuk gaat in op de samenwerking tussen de verschillende partijen bij de aanpak van huiselijk geweld. Dit gebeurt aan de hand van het oordeel van de respondenten over de samenwerking, een bespreking van de succesfactoren, ieders mening over de rol van de politie en een weergave van de knelpunten die zich voordoen bij de samenwerking. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie. Ook dit hoofdstuk is een weergave van de antwoorden die de respondenten tijdens de interviews hebben gegeven.

7.1 Inleiding

Nu in de vorige twee hoofdstukken uitgelegd is op welke manier de samenwerking in de twee veiligheidshuizen plaatsvindt en hoe de taakopvatting en –uitvoering bij de politiemedewerkers op het gebied van huiselijk geweld eruit ziet, gaat dit hoofdstuk in op de samenwerking. Het hoofdstuk geeft hierdoor antwoord op de laatste deelvraag van het onderzoek: *“Welke knelpunten die zich bij de politie tijdens de taakuitvoering voordoen, zijn daadwerkelijk van invloed op de samenwerking met de andere partijen binnen het netwerk huiselijk geweld?”* Dit is de laatste stap om uiteindelijk antwoord te geven op de hoofdvraag. Vooraf aan de praktijkbeschrijving wordt kort teruggeblikt op de theorie (zie ook hoofdstuk 3), hieruit blijkt wat de eventuele valkuilen kunnen zijn bij het type samenwerkingsverband zoals het bij huiselijk geweld toegepast wordt en wat de gevolgen van de houding van de politiemedewerkers ten opzichte van hun partners voor de samenwerking kunnen zijn.

7.2 Theorie: het type samenwerkingsverband en gevolgen van gedrag voor de samenwerking

In hoofdstuk 6 kwam al naar voren dat de politiemedewerker bij de uitvoering van zijn taken te maken kan krijgen met *‘role stress’* en dat dit van invloed kan zijn op zijn taakopvatting en –uitvoering. Dit houdt in dat de SLB tijdens zijn werkzaamheden geconfronteerd wordt met tegenstrijdige eisen en wensen van de cliënt (de burger en in dit geval ook het netwerk huiselijk geweld waar hij zelf onderdeel van is) en de eigen (politie)organisatie. Het tussen twee partijen in staan kan ook voortkomen uit het type samenwerkingsverband waarbinnen een politiemedewerker werkzaam is om gezamenlijk met andere partijen een probleem aan te pakken (waarmee zijn cliënten, de burgers, te maken hebben). In dit geval gaat het er niet om dat de mogelijkheid bestaat om tussen de eigen organisatie en de cliënt in te komen staan, maar dat de politiemedewerker mogelijk te maken krijgt met tegenstrijdige doelstellingen vanuit zijn organisatie en het netwerk huiselijk geweld. Dit is een valkuil wanneer het samenwerkingsverband daadwerkelijk getypeerd kan worden als een *‘netwerkstructuur’*, zoals in hoofdstuk 3 wordt verondersteld.

Uit de definitie van huiselijk geweld die in hoofdstuk 1 is opgenomen, blijkt dat deze nog steeds erg breed en complex is. Ook uit de antwoorden van de interviews blijkt dat het onderwerp dwars door allerlei organisaties, afdelingen, gebiedsgrenzen en geldstromen heen loopt. Het is moeilijk om het probleem precies te formuleren en er zijn diverse oorzaken aan te wijzen als reden dat het zich voordoet. Daders en slachtoffers hebben vaak met meerdere instanties te maken of krijgen dat

wanneer het probleem en de oorzaak/oorzaken aangepakt worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het OM, de politie, de reclassering en jeugdzorg. Huiselijk geweld doorsnijdt diverse beleids- en servicegebieden en kan niet door enkel één partij opgelost worden. Dit leidt ertoe dat het aangemerkt wordt als een *'wicked issue'* (Keast e.a., 2004:363-364). Een dergelijke probleem vraagt om een andere werk- en denkwijze dan in het verleden gehanteerd is. Bij huiselijk geweld is dat de integrale aanpak vanuit het veiligheidshuis.

In dit onderzoek ga ik uit van een theorie die bij de aanpak van *'wicked issues'* drie vormen van samenwerking onderscheid, namelijk *'netwerken'*, *'netwerk'* en *'netwerkstructuur'* (Keast e.a., 2004:364). Op basis van de documentenanalyse veronderstel ik dat bij de aanpak van huiselijk geweld sprake is van een *'netwerkstructuur'*; enkel het onderhouden van contact is onvoldoende om het doel te bereiken. Dit kan alleen wanneer actief samengewerkt wordt en men streeft naar het vervullen van een gezamenlijke missie. De deelnemers moeten zich in dit geval realiseren dat de eigen organisatie enkel één schakel is van een groter geheel. Door middel van de praktijkbeschrijving wordt achterhaald in hoeverre dit laatste ook daadwerkelijk het geval is.

De manier waarop de politiemedewerker zich uiteindelijk opstelt in de samenwerking is ook belangrijk. Dit kan bepalend zijn voor het wel of niet behalen van de gezamenlijke doelstelling. De manier waarop de politiemedewerker zich gedraagt, kan namelijk bepalen op welke manier de andere partners zich verhouden. Bijvoorbeeld: Wanneer iemand laat zien dat hij graag contact maakt met zijn omgeving en wil samenwerken, kan de omgeving hierop reageren door hem te gaan betrekken. Er ontstaat een actieve samenwerking. Maar, als de politie geen meerwaarde ziet in de samenwerking, zullen zij niet actief gaan samenwerken en het gevolg hierop kan zijn dat de andere partijen zich ook niet meer inzetten en zich terugtrekken. De gevolgen hiervan zijn voor de slachtoffers en daders, omdat het werk van de verschillende partijen niet meer op elkaar afgestemd wordt. De manier waarop de verschillende partijen zich opstellen in de samenwerking wordt wederom beïnvloedt door gedragingen. Wanneer iemand zich namelijk heel dominant opstelt, kan de andere persoon in deze relatie zich juist terugtrekken om de dominante persoon nog meer ruimte te geven. Dit laatste is niet daadwerkelijk onderzocht in dit onderzoek, de aandacht is voornamelijk gevestigd op de vraag of de partijen willen samenwerken, hoe zij over de samenwerking oordelen, tegen welke knelpunten zij aanlopen en wat zij als succesfactoren van de samenwerking beschouwen.

7.3 Oordeel over de samenwerking

Alle ondervraagden zijn in principe positief over de onderlinge samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld en geven aan dat dit de enige mogelijkheid is om het effectief aan te pakken. Vooral de personen die in Enschede in het veiligheidshuis werken geven aan dat de korte lijnen erg fijn zijn en de samenwerking bevorderen. Niemand kan zijn werk zonder de hulp van de andere partijen verrichten, omdat huiselijk geweld zo complex is. Daarnaast zijn er vaak meerdere slachtoffers, als kinderen erbij betrokken zijn. Gevolgen van het slachtofferschap kunnen van grote invloed zijn op de (toekomstige) persoonlijke leefomgeving van het slachtoffer en eventueel ook op de maatschappij (bijvoorbeeld omdat deze persoon door zijn ervaringen erg gewelddadig is geworden). In Amersfoort geeft een politiemedewerker aan dat de randvoorwaarden nog wel beter zouden kunnen. Nu leidt bijvoorbeeld een onhandige gebiedsindeling ertoe dat partners lang moeten reizen met als gevolg dat zij wellicht niet, of minder vaak, bij het overleg aanschuiven.

Informatie-uitwisseling

Ook de informatie-uitwisseling tussen de samenwerkende partijen verloopt goed. Enkele respondenten geven nog wel aan dat zij zich afvragen wat precies de afspraken zijn omtrent de uitwisseling van gegevens. Zij vinden het soms te ver gaan, vooral de politie vinden zij erg vrij in het verstrekken van informatie.

Eén politiemedewerker vertelt dat hij wel eens bewust de privacyregels van de eigen organisatie schendt. Hij geeft aan dat hij met betrekking tot de gegevens vanuit hun eigen computersysteem weet wat hij wel en niet mag verstrekken, op welke manier en aan wie. Als hij zelf vindt dat het op een bepaald moment nodig is om gegevens vanuit het systeem te verstrekken op een manier die niet toegestaan is of aan een partners waaraan het niet mag, doet hij het toch. En dan geeft hij bijvoorbeeld mutaties mee. Hierbij maakt hij wel onderscheid tussen de partners, hij moet ze vertrouwen en vaak kent hij de persoon al een langere tijd. Er zijn zelfs partners die hier bezorgd om zijn, zij vinden dat de politie hierin te ver gaat. Zij zijn bang dat het tot problemen kan leiden wanneer een cliënt een klacht indient.

De huisvesting in het veiligheidshuis heeft een positieve uitwerking op de informatie-uitwisseling. Vooral in Enschede is men erg positief over de samenwerking binnen het veiligheidshuis. Doordat zoveel partijen in één gebouw zitten zijn de lijnen korter, komt men elkaar op de gang of bij de lunch tegen en loopt iedereen makkelijk bij elkaar binnen. Dit stimuleert de samenwerking en versnelt het proces.

Hoeveelheid overleg

Alle partijen hebben te maken met veel overleggen en afspraken rondom huiselijk geweld zaken. Bij sommigen is het zelfs dagelijks. Veel van de overleggen zijn vast gepland, maar ook spontaan vinden nog een aantal afspraken plaats. Deze zijn bedoeld om bijvoorbeeld te kijken op welke manier de samenwerking en taakuitvoering beter zou kunnen verlopen, van welke partij dan ook, of om iemand verder te helpen met een casus waarin hij vastloopt. Dit zijn dan maar korte overleggen tussen twee of drie personen. Vooral het OM en de politie hebben veel overleg, omdat elke aangehouden persoon moet worden besproken.

Invloed achtergronden

Alle deelnemers, zowel politie als hulpverleners, zijn zich ervan bewust dat zij allen een andere achtergrond hebben, dat valt hen op tijdens de overleggen. Zij geven aan dat zij vinden dat deze verscheidenheid van professie juist nodig is voor een goede aanpak van huiselijk geweld.

Als een overleg nieuw opgezet wordt verloopt het vanwege de verschillende achtergronden vaak nog wel wat stroef, iedereen is dan nog aan het aftasten. Dit blijkt ook uit het verhaal van een districtelijke coördinator uit een district waar het casusoverleg net pas is opgezet: *“Je weet nog niet alles van elkaar, wat wel en niet kan, hoe iemand werkt... Eigenlijk zou je wat meer in elkaars keuken moeten kunnen kijken, dat zou de aanpak zeker ten goede komen.”* De verschillende achtergronden leiden er soms ook toe dat de ene instantie bijvoorbeeld heel erg makkelijk is in het geven van informatie, ook naar de cliënt toe, terwijl een andere instantie liever wil wachten met het op de hoogte stellen van personen om eerst nog een aantal dingen uit te kunnen zoeken. Verder vertelt een politiemedewerker dat een enkele organisatie wat minder waarde aan de samenwerking hecht

dan de overigen, de reden is hem onbekend. Het gevolg is dat een dergelijke organisatie niet altijd een afgevaardigde stuurt of dat elke keer iemand anders aan het overleg deelneemt. Een gevaar dat zich voor kan doen door het wegblijven van organisaties, is dat het overleg te eenzijdig naar een bepaalde casus kijkt. In Enschede wordt dit ondervangen doordat er één overleg is dat zich op de strafrechtelijke kant richt en een ander overleg zich over de hulpverlening buigt. In Amersfoort zijn regelmatig het OM, De Waag en reclassering afwezig tijdens het casusoverleg. Vervolgens kan daardoor de nadruk in het casusoverleg te veel op de kinderen en het slachtoffer komen te liggen. De aanwezige partijen moeten er dan bewust op letten dat zich dit niet voordoet en men ook naar de dader en de bijbehorende aanpak kijkt.

Succesfactoren in de samenwerking

De verschillende respondenten vinden de diverse achtergronden juist een meerwaarde bij de aanpak van huiselijk geweld. Men probeert gezamenlijk het probleem vanuit verschillende kanten te tackelen. Hierbij wordt niet alleen naar het repressieve gedeelte gekeken, maar wordt ook een vervolgtraject bepaald. En door de integrale samenwerking weet iedereen welke partijen bestaan en wat hun taken zijn. Door de samenwerking is eigenlijk weer een duidelijkere taakaafbakening ontstaan vertelt een netwerkpartner uit Enschede die werkzaam is op het gebied van hulpverlening. Zij legt uit dat nu, naar verloop van tijd, iedereen weet wat hij van de andere partners kan verwachten, daardoor raakt men ingespeeld op elkaar. En daarom kan iedereen zich weer op zijn eigen taken richten. Dit geldt volgens haar vooral bij de politie: *“...met name denk ik dat de politie meer haar ‘core business’ kan doen, zo van ‘we hoeven geen hulp te verlenen, we zijn er en we moeten zorgen dat de mensen komen op de plek waar ze moeten zijn om de hulp te krijgen die ze nodig hebben’. Uiteindelijk maak je daardoor over en weer gebruik van elkaars positieve punten”*. Verder worden zogenaamde zorgmijders en zorgshoppers¹³ door de samenwerking achterhaald. Dit geschiedt doordat alle netwerkpartners hun informatie delen. Hierdoor krijgt iedereen een beter beeld van een casus en daardoor kan het op de juiste manier weggezet worden. Er wordt een steeds beter werkend vangnet gevormd.

Succesfactoren die regelmatig tijdens de interviews genoemd werden zijn: elkaar kennen, elkaar weten te bereiken, korte lijnen (binnen het veiligheidshuis), zaken kunnen afstemmen en maatwerk kunnen opstellen voor een cliënt. Daarnaast is men blij met de hoge frequentie van de overleggen, dat de samenwerking niet langer vrijblijvend is door de gezamenlijk afspraken en doordat niemand langer anoniem is en dat de deelnemers echt betrokken zijn. Huiselijk geweld wordt niet langer als een bijzaak gezien. De samenwerking is een succes omdat de verschillende deelnemers bereid zijn om over de grenzen van hun eigen organisatie heen te kijken en te denken. Het verhaal van iemand van een hulpverleningsinstantie uit Amersfoort sluit hierbij aan. Zij vertelt dat bij de organisatie waarvoor zij werkt de instelling met betrekking tot scheiding veranderd is, dit komt door de samenwerking. Vroeger was het binnen haar organisatie gebruikelijk om de vrouw te stimuleren om haar relatie te verbreken wanneer zij geslagen werd. Nu zetten zij zich er juist voor in om het probleem bespreekbaar te maken, ook met de man. Hierdoor kan gezamenlijk met bijvoorbeeld de verslavingszorg naar een oplossing gezocht worden. Deze persoon heeft ook het idee dat vrouwen daardoor sneller hulp gaan zoeken, ze worden minder snel veroordeeld en/of gepusht om te scheiden. Het resultaat is dat nu meer zaken van huiselijk geweld worden aangepakt.

¹³ Mensen die bij meerdere instanties hulp zoeken.

7.4 Kennis met betrekking tot de onderliggende afspraken

Als basis voor de casusoverleggen hebben de partijen voor de samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld een aantal afspraken en regels opgesteld. Met behulp van de interviews is achterhaald wat het kennisniveau van de respondenten is met betrekking tot de onderlinge afspraken.

7.4.1 Amersfoort

Kennis over de afspraken en taken

De ondervraagde politiemedewerkers bevestigen dat afspraken bestaan voor de casusoverleggen betreffende huiselijk geweld, maar wat deze afspraken exact inhouden kunnen zij niet aangeven. De personen die een directe rol binnen het veiligheidshuis en/of een casusoverleg vervullen, kunnen grotendeels wel aangeven welke taken voortvloeien uit de afspraken. Van de ondervraagde netwerkpartners bevestigt iedereen het bestaan van afspraken voor het casusoverleg. Wat dit voor de politie betekent weten zij niet. Zij weten alleen dat de politie, net als andere partijen, een medewerker moet vrijmaken die deelneemt aan het overleg. Welke taken en doelen voor henzelf voortkomen uit de afspraken is bij hen bekend. Twee van de vier netwerkpartners geven aan dat zij zelf regelmatig niet kunnen voldoen aan deze afspraken. De oorzaak is volgens het tijds- en capaciteitsgebrek binnen de eigen organisatie.

Toelichting

Sommige geïnterviewden leggen uit dat bij henzelf en vele andere partijen onduidelijkheid heerst betreffende afspraken, convenanten et cetera. Uit de interviews blijkt dat dit voortkomt uit grenzen die soms dwars door een gemeente lopen. Naast gemeentegrenzen hebben de partijen ook te maken met gebiedsgrenzen waar de hulpverlening werkzaam is. De verschillende grenzen blijken elkaar soms te kruisen en lopen dus niet gelijk. Het gevolg hiervan is dat sommige partijen te maken hebben met verschillende overleggen en convenanten.

Daarnaast hebben sommige gebiedsgrenzen tot gevolg dat een enkele partij zo ver moet reizen om deel te nemen aan een overleg, dat zij slechts één keer in de zoveel tijd aanschuiven bij het overleg of soms zelfs helemaal niet komen.

7.4.2 Enschede

Kennis over de afspraken en taken

Alle vier medewerkers van de politie die meegewerkt hebben aan dit onderzoek zeggen dat zij niet weten of een apart convenant bestaat voor de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld. Drie van hen nemen zelf deel aan de verschillende overleggen, de vierde medewerker is op een meer leidinggevend niveau werkzaam. Een taakaccenthouder die zelf regelmatig deelneemt aan de overleggen zei: *“Er zijn wel meerdere convenanten, maar specifiek voor huiselijk geweld? Geen idee, ik weet wel dat de uitwisseling van gegevens ergens geregeld is en daardoor geborgd. Dat is het belangrijkste”*. Hij heeft dus geen idee wat er is geregeld. Bij de netwerkpartners weet de helft van het bestaan van een specifiek convenant voor huiselijk geweld. Van de vier respondenten kon één iemand benoemen welke afspraken de eigen organisatie onderling met de politie heeft en welke taken hieruit voortvloeien voor de politie. Van de andere drie respondenten kon slechts één persoon

benoemen welke taken voor de politie voortkomen uit de onderlinge afspraken. Iedereen weet wel wat de eigen taken zijn die het gevolg zijn van de gezamenlijke aanpak.

Toelichting

Een politiemedewerker die tijdens het interview aangaf niet te weten welke taken van de politie voortvloeien uit het convenant zei: *“Ik doe alles vanuit mijn gevoel en daarin maak ik ook wel eens een zijstap. Ik ga vast wel eens te ver, maar dan zeggen mijn collega’s dat wel tegen me”*. Een oorzaak voor hun gebrek aan kennis over wel of niet gemaakte afspraken kon niet tijdens mijn onderzoek worden achterhaald. Wel werden de gevolgen duidelijk; doordat de politiemedewerkers erg veel vanuit hun gevoel handelen (zie ook verderop in dit hoofdstuk), overschrijden zij makkelijker grenzen. Gesteund door hun gevoel en passie voor de slachtoffers willen zij zoveel mogelijk doen, ongeacht of het tot hun taken behoort en of het gelegitimeerd is. Een politiemedewerker vertelt het volgende verhaal. Hij geeft vooraf aan dat hij zelf vindt dat hij hierbij de regels heeft overschreden en te ver is gegaan in het ‘onder druk zetten’. Op dat moment wilde hij er gewoon alles aan gedaan hebben om een eventueel gezinsdrama te voorkomen: *“Ik heb bijvoorbeeld een keer ruzie met een psychiater gehad. Er waren in een paar weken tijd een aantal gezinsdrama’s geweest. En toen kwam informatie van een school binnen dat een vader, wiens vrouw terminaal was en twee kinderen heeft, op het schoolplein had gezegd dat wanneer zijn vrouw zou overlijden, hij er een eind aan zou maken en zijn kinderen mee zou nemen. Deze man was slager geweest en overal in huis lagen messen, daar hebben wij ons zorgen over gemaakt en zijn met het netwerk bij elkaar gaan zitten. Die man bleek bij een psycholoog te lopen en daar heb ik toen contact mee gezocht. Ik heb hem voorgelegd wat er speelt en daarbij gaf ik aan dat ik gebeld wilde worden als er een vermoeden bestaat dat het uit de hand gaat lopen, maar die psycholoog zei dat hij dat niet ging doen wegens de privacyregelingen. Ik heb gezegd dat als het mis zou gaan, ik er voor zou zorgen dat zijn gedrag gemeld zou worden; dat hij er van heeft geweten, maar niet wilde samenwerken om een drama te voorkomen. Daar is hij toen wel boos om geweest, maar later heeft hij zijn excuses aangeboden en toen is er langzamerhand samenwerking op gang gekomen. Je moet dus eerst een appèl doen op iemands persoon en duidelijk maken dat hij zich niet moet beroepen op regels omdat hij tot een bepaalde beroepsgroep hoort. Gelukkig is men nu bezig met wetgeving om deze beroepsgroep te beschermen en hun handvaten te geven zodat men meer kan samenwerken. Op dit moment is het nog wel een belemmering voor onze werkzaamheden”*.

7.4.4 Overzicht paragraaf 7.4 in tabel

De resultaten van de vorige sectie zijn hieronder puntsgewijs weergegeven.

	Amersfoort	Enschede
Kennis netwerkpartners over afspraken en taken	• Alle vier ondervraagden bevestigen dat er een protocol bestaat dat enkel betrekking heeft op de aanpak van huiselijk geweld. • Netwerkpartners kennen niet de taken van de politie die voortvloeien uit afspraken. • Netwerkpartners kennen wel de eigen taken en doelen die voortvloeien uit afspraken.	• De helft kent afspraken die specifiek voor de aanpak van huiselijk geweld gelden. • De helft van de ondervraagden kent de taken van de politiemedewerkers die voortkomen uit afspraken omtrent huiselijk geweld. • Netwerkpartners kennen wel de eigen taken en doelen die voortvloeien uit afspraken.

Kennis politiemedewerkers over afspraken en taken	• Alle politiemedewerkers weten dat er afspraken zijn die betrekking hebben op de overleggen en de samenwerking rondom huiselijk geweld. • De politiemedewerkers die direct betrokken zijn bij het veiligheidshuis en/of de casusoverleggen weten grotendeels welke taken voor hun voortvloeien uit de afspraken.	• Geen van de politiemedewerkers is bekend met afspraken die specifiek gelden voor de aanpak van huiselijk geweld. • Drie van de vier respondenten weten niet welke taken van de politie voortvloeien uit de afspraken.
Verklaringen	• Bestaan van veel convenanten, afspraken, intentieverklaringen en protocollen, leidt tot verwarring. • Grenzen lopen niet gelijk en kruisen elkaar. Dit zorgt ervoor dat sommigen lange reistijden hebben en zich aan verschillende afspraken moeten houden.	• Niet van toepassing.

7.5 De politie in de samenwerking

7.5.1 De politie over haar eigen rol in de samenwerking

De politie ziet zichzelf als een betrouwbare partner. Zij zijn vooral in Amersfoort de grootste leverancier van informatie, sommigen noemen zichzelf daarom ook wel hofleverancier van de informatie. Eén politiemedewerker merkt op dat deze informatievoorziening vooral aan het begin is en dat hij ziet dat daarna al vrij snel de hulpverlenende instanties een casus oppakken. Het verstrekken van informatie vindt ook buiten de overleggen plaats, wanneer een politiemedewerker het idee heeft dat hij belangrijke informatie voor een netwerkpartner heeft, dan geeft hij deze door. Verder is de politie een adviseur naar de andere partijen toe. Zelf zeggen zij dat wanneer er doorgepakt moet worden, zij de partij zijn die zo daadkrachtig is en de andere partijen daarop wijst.

In Enschede, waar de politiemedewerkers die deelnemen aan het overleg wat meer uitvoerende werkzaamheden hebben, is de politie ook een ondersteuning voor andere partners. Zij zijn bijvoorbeeld aanwezig bij gesprekken waarvan de hulpverlening bang is dat het zou kunnen escaleren, brengen mensen weg of halen kleren van thuis. De politiemedewerkers geven aan dat zij geen procesbewaker zijn, toch vertellen zij dat zij in de gaten houden of de samenwerking goed verloopt en dat zij organisaties op hun verantwoordelijkheden wijzen wanneer deze hun afspraken niet nakomen.

De politiemedewerker die in Amersfoort in het veiligheidshuis werkzaam is en niet deelneemt aan de overleggen, geeft aan dat haar werk vooral faciliterend en procesbewakend is. Zij controleert dossiers en dergelijke en let erop dat procedures in acht worden genomen, zoals het labelen van huiselijk geweld zaken. Daarnaast verzorgt zij ruimtes voor bijvoorbeeld casusoverleggen en de nodige apparatuur.

7.5.2 De visie van de netwerkpartners op de houding van de politie

De politie heeft een duidelijk beeld van haar rol in het netwerk. Daarnaast is het voor de koppeling naar de theorie interessant om te kijken hoe de politie zich volgens de netwerkpartners opstelt tijdens de samenwerking. Om een beeld weer te geven dat zo compleet en duidelijk mogelijk is, worden Amersfoort en Enschede in dit gedeelte apart besproken.

Houding van de politie in Amersfoort

De netwerkpartners vertellen dat de politie zich tijdens de overleggen open opstelt en dat dit er volgens hen toe leidt dat andere partijen dit ook sneller gaan doen. Het oordeel van de netwerkpartners over de informatievoorziening vanuit de politie vooraf aan de overleggen is positief. Zij weet onderscheid te maken tussen relevante en irrelevante informatie. De politie is erg betrokken tijdens de overleggen, maar soms hebben zij iets te veel de ‘hulpverleners-bril’ op. Zij pakken dan een strafzaak niet op. Het OM merkt bijvoorbeeld regelmatig op dat wanneer zij iemand in het systeem opzoekt, omdat een persoon een strafbaar feit heeft gepleegd en de strafrechtelijke procedure in gang moet worden gezet, al veel meer incidenten aan het laatste voorval vooraf zijn gegaan. Dat zijn dan incidenten waar de politie eigenlijk het strafrecht ingeleid zou moeten hebben, maar dat is dan niet gebeurd omdat zij het meerdere keren met de hulpverlening heeft willen aanpakken. Het gevolg hiervan is dat de dader niet terechtkomt in het strafrechtelijke circuit en daardoor geen training kan volgen bij De Waag. Bovendien komt er dan geen melding bij reclassering. De partner vanuit het OM geeft aan dat daardoor de kans op recidive aanwezig is. Een netwerkpartner geeft aan dat de politie (als oplossing voor dit probleem) soms wat strakker op moet treden, maar ook hierin moet zij een balans vinden, want een andere netwerkpartner geeft juist aan dat de politie soms erg gericht is op veiligheid en handhaving. Zij willen *“het slachtoffer redden en de boef vangen”*. De politie redeneert vanuit feiten en dat staat soms haaks op de manier waarop de hulpverlening zaken benadert, zij doet het namelijk grotendeels vanuit gevoel, zo beschrijven het de geïnterviewden. Uit deze informatie, afkomstig uit de interviews, wordt duidelijk dat ondanks de gezamenlijk doelstelling van het netwerk, iedereen zijn eigen kernwaarden en –taken behoudt. Iedereen redeneert vanuit zijn eigen organisatie. De hulpverlening focust op het verlenen van hulp en het OM kijkt naar de strafrechtelijk kant.

Een respondent geeft aan dat de politiemedewerkers in de overleggen graag meedenken met de andere partners. Een voorbeeld hierbij is de manier waarop zaken ingebracht kunnen worden in het overleg waar nog geen sprake is van lichamelijk geweld, maar waar wel de dreiging bestaat dat zich op elk moment een geweldssituatie kan voordoen die drastisch uit de hand zal lopen. In Amersfoort kan pas een huisverbod opgelegd worden wanneer de zaak al een keer eerder in het casusoverleg besproken is¹⁴. Dienders op straat denken hier regelmatig niet in mee, zij *“gaan niet over hun eigen grenzen heen en denken geen stap verder”*, als oorzaak wordt hiervoor het tijds- en capaciteitsgebrek genoemd, maar ook een gebrek aan kennis bij de ‘gewone’ politiemedewerker over de manier waarop zaken van huiselijk geweld in de het veiligheidshuis afgehandeld worden. De politiemedewerkers die deelnemen aan het overleg staan in zulke gevallen open om mee te denken aan oplossingen en stellen zich betrokken op. Op meer beleidsmatig niveau is amper verschil waar te nemen tussen politiemedewerkers en andere deelnemers van het overleg. De kennis en inbreng zijn afhankelijk van het onderwerp dat op de agenda staat en wordt daardoor bepaald.

Houding van de politie in Enschede

Uit de gesprekken met taakaccenthouders blijkt dat zij onderling vaak de overleggen verdelen en wanneer mogelijk vervangen zij elkaar bij afwezigheid. De ondervraagde netwerkpartners zijn hierbij

¹⁴ Het ‘labelen’ van huisverbod-waardige zaken (een zaak moet al een keer in het casusoverleg besproken zijn en als zodanig ‘gelabeld’ zijn) is een tijdelijk criterium. Bij schrijnende zaken bestaat de mogelijkheid om hier alsnog van af te wijken.

positief over de kennis die de invallers bezitten. De taakaccenthouders lichten elkaar goed in en zijn van elkaars zaken op de hoogte wanneer zij elkaar vervangen bij overleggen. Een netwerkpartner vertelt dat de taakaccenthouders soms 'zwart-wit' zijn in hun denken, zij zeggen bijvoorbeeld tegen hun partners: *"Of je zegt nu dat je dat gaat doen en anders gaan wij dit doen"*. De respondent ervaart dit als lastig omdat er vaak geen aanleiding is om bij het achterwege laten van het ene, het andere toe te passen, soms zijn daar nog andere mogelijkheden, het grijze gebied. Daar moet de politie dan even weer aan herinnert worden. Desondanks staan zij open voor de mening en denkwijze van andere partners en durven zij regelmatig om input te vragen op terrein dat onbekend is voor de politie. *"Zij staan open voor coaching"* geeft een procesmanager van het wijkzorgteam (WZT) aan. Dit doet zich dan voor bij specifieke casussen waarbij de politiemedewerker even niet weet hoe hij er verder mee te werk moet gaan. Soms kan het 'zwart-wit denken' ervoor zorgen dat andere deelnemers van het overleg zich tegen hun haren ingestreken voelen, maar het zorgt niet voor langdurige irritatie of gebrek in onderling vertrouwen. De politie is bij de overleggen coöperatief ingesteld, open en heeft kennis over de casussen. Dat zorgt voor een makkelijk overleg en draagt bij aan een snellere en betere vertrouwensband. Wanneer de politiemedewerkers hun afspraken niet nakomen is dat door capaciteits- en tijdsgebrek, dan wel werkdruk, vertelt onder andere een gesprekspartner van maatschappelijk werk. In drukke tijden kan het gebeuren dat de politie niet alle afspraken is nagekomen. Een netwerkpartner noemt het zelfs 'meelijwekkend', maar doordat de taakaccenthouders altijd duidelijk kunnen uitleggen wat de oorzaken zijn voor hun afwezigheid of het soms niet kunnen nakomen van afspraken, brengen de netwerkpartners tot op heden begrip op voor de situatie. Daardoor is de samenwerking (nog) niet in een negatieve spiraal terecht gekomen. Hierbij is het wel bepalend dat de taakaccenthouders betrokken en enthousiaste mensen zijn, wat tot nu toe het geval schijnt te zijn, want men is ervan overtuigd dat gedemotiveerde mensen niet bij kunnen dragen aan een goede samenwerking.

De netwerkpartners zijn positief over de betrokkenheid en bevologenheid van de taakaccenthouders. Zij leveren goed werk, vinden het niet erg om een keer wat meer te doen en zetten zich zowel voor de dader als voor het slachtoffer in. Helaas blijkt het wel zo te zijn dat wanneer een taakaccenthouder wegvalt, een groot gedeelte van het werk stil ligt. In Enschede binnenstad blijkt al een tijd geen of soms één taakaccenthouder aan het werk te zijn. Andere taakaccenthouders worden daarom voor ernstige incidenten wel eens om hulp gevraagd door hun collega's van bureau binnenstad en het komt zowel volgens politiemedewerkers, als netwerkpartners voor dat in vele andere gevallen de dossiers (tijdelijk) 'op de plank blijven liggen'. Zij betreuren dit omdat juist huiselijk geweld zaken acuut afgehandeld dienen te worden, dat komt de hulpverlening, de verhoren en de uiteindelijke uitkomst en aanpak ten goede.

In beide steden geven veel netwerkpartners aan dat de politie zich niet dominant opstelt ten opzicht van de anderen. Over het algemeen heeft men het gevoel dat iedereen gelijkwaardig is in de samenwerking. Los van de inbreng van informatie of iets dergelijks.

7.6 Knelpunten in de samenwerking

In deze paragraaf wordt beschreven tegen welke punten de politie en de netwerkpartners aanlopen tijdens de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld. De argumenten die als uitleg dienen, zijn van de respondenten afkomstig.

7.6.1 Knelpunten in de samenwerking volgens de politie

Amersfoort

In Amersfoort ervaren drie van de vier politiemedewerkers het computerondersteunend systeem als een knelpunt. Zij geven aan dat iedereen veel effectiever en efficiënter zou werken wanneer er sprake zou zijn van een gezamenlijk systeem.

Voornamelijk in het district Heuvelrug bestaan wat knelpunten met betrekking tot het overleg zelf. Op dit moment is er namelijk geen voorzitter. Organisaties die hun werk niet of matig uitvoeren worden hier daarom niet op aangesproken. Het contact met het ASHG verloopt wat stroef in dit district en niet alle organisaties zijn op eenzelfde manier betrokken. Dit laatste wordt volgens een politiemedewerker en enkele netwerkpartners onder andere veroorzaakt doordat sommige personen vanuit hun eigen organisatie te weinig uren te besteden hebben voor de aanpak van huiselijk geweld.

En een punt dat al eerder genoemd is, is dat reclassering de afspraken niet nakomt. De politiemedewerkers ervaren dit als een groot knelpunt. Ze wijten dit aan een tijds- capaciteitsgebrek bij reclassering. De vaste contactpersoon vanuit reclassering is namelijk ook regelmatig afwezig tijdens het casusoverleg.

Enschede

In Enschede geeft een medewerker van de politie aan zij er goed op moeten letten om niet de voorzittersrol op zich te nemen, die verleiding bestaat omdat de politie een partij is die praktisch ingesteld is, doortastend is en wil doorpakken. Hulpverleners daarentegen zijn juist afwachtend en voorzichtiger. Zij hebben daardoor verschillende manieren waarop zij een casus benaderen.

Het wordt als een knelpunt ervaren dat niet alle partijen evenveel informatie verstrekken betreffende een cliënt. In de overleggen zelf is dit verschil steeds minder merkbaar, maar vooral bij partijen die het convenant niet ondertekend hebben, zoals huisartsen, is de hoeveelheid informatie die verstrekt wordt afhankelijk van de persoon die benaderd wordt.

De politiemedewerkers vinden het een knelpunt dat zij zelf onvoldoende tijd en capaciteit bezitten om voor 100% te voldoen aan de afspraken die zij met hun netwerkpartners hebben. Zij vinden het erg vervelend dat zij niet altijd hun beloftes kunnen nakomen en dat dit van invloed kan zijn op de samenwerking.

Ten slotte merkt iemand op dat niet alle organisaties even snel werken. De politie werkt vaak sneller dan andere organisaties en in de samenwerking is niet alles op elkaar afgestemd. Soms moeten bijvoorbeeld zaken bij de hulpverlening langs allerlei verschillende schijven en verschillende personen. De hulpverleners zijn veel minder vrij in hun uitvoering dan de politie of hebben last van een capaciteitstekort. Dit haalt de snelheid uit het proces.

7.6.2 Knelpunten in de samenwerking met de politie

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de knelpunten die de netwerkpartners ervaren in de samenwerking met de politie. Omdat een aantal knelpunten door de partijen in beide steden ervaren worden, is hier geen onderscheid gemaakt tussen Amersfoort en Enschede. Wanneer een

knelpunt enkel in één van de beide steden voorkomt, staat beschreven om welke plaats het gaat. Dit geldt ook voor de volgende subparagraaf.

Een constant aandachtspunt in de samenwerking met de politie is het feit dat zij een andere insteek heeft dan hulpverleners. Dit leidt nog wel eens tot meningsverschillen wanneer bijvoorbeeld prioriteiten moeten worden gesteld betreffende de aanpak van een specifieke casus. Hulpverleners laten zich hierbij vaak door hun ratio en emotie leiden, terwijl de politie zich voornamelijk op feiten baseert. Dit vertellen zowel politiemedewerkers als netwerkpartners.

Daarnaast geven netwerkpartners aan dat het soms moeilijk is om met de politie samen te werken omdat voortdurend reorganisaties doorgevoerd worden. Regelmatig worden nieuwe posities bedacht of weggehaald, daardoor is het lastig om een bepaalde continuïteit te vinden. Sowieso geven de partners aan dat de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politiemedewerkers soms lastig is en daardoor kan het af en toe moeilijk zijn om politiemedewerkers te betrekken in de samenwerking of in overleggen. Vaak hebben zij volle agenda's, zijn op cursus of hebben een weekenddienst moeten draaien waardoor ze die week daarop minder werken.

Een medewerker van het OM vertelt dat de politie soms te laat meldt dat een verdachte vastzit. En een enkele keer wordt het zelfs helemaal vergeten. Doordat de Hulpofficier van Justitie hier niet zoals afgesproken zijn taken heeft verricht, kan het OM, gezien de tijd die iemand wettelijk gezien vastgehouden mag worden, niet meer veel doen. Verder zou deze persoon het fijn vinden als binnen de politie meer kennis zou bestaan betreffende eengerelateerd geweld. Volgens hem moet er meer deskundigheid ontwikkeld worden, omdat het een ingewikkeld onderwerp is waarbij specialisme erg belangrijk is.

Reclassering in Amersfoort geeft aan dat het lastig is dat het bij het verlenen van vroeghulp niet vanzelfsprekend is dat iemand van de politie aanwezig is om mee te praten (in tegenstelling tot vroeger). Hierdoor hebben zij weinig of geen informatie over de verdachte waar zij op bezoek gaan.

De politie in Amersfoort vergeet nog wel eens bij de invoering van een casus deze te 'labelen', dat wil zeggen dat de casus geen projectcode huiselijk geweld krijgt. De laatste tijd gaat dit al beter, maar het blijft een belangrijk punt van aandacht, want als een casus niet gelabeld wordt, wordt hij door het systeem niet als een zaak van huiselijk geweld gezien. Dit heeft tot gevolg dat de districtelijke coördinator de zaak niet onder ogen krijgt en de casus waarschijnlijk niet tijdens het casusoverleg besproken wordt, hij staat dan niet op de lijst die vooraf aan het overleg aan alle deelnemers verstrekt wordt.

In Enschede geven sommige partijen aan dat de politie niet hun afspraken nakomt wat betreft de toetsing van het tijdelijk huisverbod. Zij wijten dit aan een tijds- en capaciteitsgebrek bij de politieorganisatie. Daarnaast laten veel hulpofficieren van Justitie zich leiden door hun kennis en ervaring; vooraf aan een toetsing kijken sommige hulpofficieren eerst naar de haalbaarheid van de hulpverlening, terwijl dat niet de afspraak is.

De netwerkpartners vertellen dat het belangrijk is dat politiemedewerkers die op het terrein van huiselijk geweld werken en direct participeren in de samenwerking, kennis hebben van het onderwerp en kwalitatief goed werk afleveren. Het is belangrijk dat deze mensen affiniteit hebben met huiselijk geweld omdat het een hele andere manier van werken is. Tot nu toe ervaren de

netwerkpartners dit niet als knelpunt, maar het is wel iets wat zij in hun achterhoofd houden. Sommige netwerkpartners geven aan dat de mensen die dit werk momenteel doen, op financieel vlak te weinig gecompenseerd en gefaciliteerd worden. Velen van hun draaien bijvoorbeeld geen onregelmatige diensten meer waardoor deze vergoeding wegvalt. Zij hopen dat het werk van de politie binnen de samenwerking hier niet onder gaat leiden.

7.6.3 Knelpunten met betrekking tot de afspraken

Naast de al genoemde moeilijkheden geven sommige respondenten in Amersfoort aan dat nogal wat onduidelijkheid bestaat rondom de overlegstructuren en de daarbij horende afspraken, convenanten, protocollen en intentieverklaringen. Dit schijnt veroorzaakt te worden door grenzen die soms dwars door een gemeente lopen. En naast gemeentegrenzen hebben de partijen ook te maken met gebiedsgrenzen waar bijvoorbeeld de hulpverlening werkzaam is. De verschillende grenzen blijken elkaar soms te kruisen en anders te liggen dan de andere grenzen. Het gevolg hiervan is dat sommige partijen te maken hebben met verschillende overleggen en dus verschillende convenanten. Aan de andere kant worden sommige netwerkpartners geconfronteerd met een lange reistijd wanneer zij deel moeten nemen aan een casusoverleg. Dit is zelfs een zodanig obstakel dat het ertoe leidt dat enkele partijen wegblijven of slechts een enkele keer deelnemen aan het overleg.

De afwezigheid van partijen tijdens een casusoverleg kan ook voortkomen uit de manier waarop sommige casusoverleggen gepland zijn. Uit de interviews komt bijvoorbeeld naar voren dat het OM in Amersfoort niet altijd aanwezig is tijdens de overleggen, omdat zowel het overleg van Eemland Noord, als Eemland Zuid, op een dinsdagmiddag valt. En de parketsecretaris die hieraan deel zou moeten nemen, heeft ook nog wel eens officierszittingen op de dinsdagmiddag. Een andere partij waarvan aangegeven wordt dat deze wel eens afwezig is tijdens overleggen of de afspraken die voortkomen uit het 'Protocol VeiligHuis' niet nakomt, is reclassering. Uit de interviews komt naar voren dat in ieder geval het OM en reclassering te maken hebben met een capaciteitsprobleem en/of dat zij op bepaalde momenten tegelijk met meerdere belangrijke zaken geconfronteerd worden. Op een dergelijk moment moet de medewerker keuzes maken en dat kan eventueel ten koste gaan van de aanpak van huiselijk geweld.

Met betrekking tot de afspraken en convenanten blijkt dat er behoefte is aan een duidelijkere specificatie van mankracht, dan wel de inzet hiervan. De partijen zijn zich ervan bewust dat de meeste organisaties kampen met een tijds- en/of capaciteitstekort, maar dat mag niet ten koste gaan van de aanpak. Andere zaken die gemist worden zijn de naleving op zich, bijvoorbeeld reclassering die zich aan de afspraken met betrekking tot het verlenen van vroeghulp¹⁵ zou moeten houden. Sommigen vinden dat de regels niet concreet genoeg geformuleerd zijn, maar men is het er niet over eens of dit ertoe leidt dat de regels onvoldoende nageleefd worden. Op meer beleidsmatig niveau is de regeling rondom het uitwisselen van gegevens onvoldoende uitgewerkt, maar daarvoor wordt op dit moment al naar een oplossing gezocht.

¹⁵ Reclassering bezoekt de verdachte of nodigt hem of haar uit voor een intakegesprek.

7.6.4 Overzicht paragraaf 7.6 in tabel

De genoemde knelpunten zijn hier weergegeven in een tabel.

Knelpunten in de samenwerking		
	Amersfoort	Enschede
Knelpunten in de samenwerking volgens de politiemedewerkers	• Het casusondersteunende computersysteem • In het district Heuvelrug bestaan knelpunten in het casusoverleg huiselijk geweld: - Geen voorzitter - Geen controle op werkzaamheden van de deelnemers - Stroef contact met ASHG - Niet alle organisaties zijn op eenzelfde manier betrokken • Reclassering komt afspraken niet na	• Verschillende insteek bij een casus • Verschil in informatieverstrekking richting de cliënt • Politie kan afspraken niet altijd nakomen • De organisaties werken niet even snel
Verklaringen van de respondenten zelf	• Ander organisaties hebben ook te maken met een tijds- en capaciteitsgebrek	• Andere achtergronden: politie - praktisch, doortastend, wil doorpakken en baseert handelen enkel op feiten vs. Hulpverlening – afwachtend en voorzichtig, baseert handelen op gevoel • Politie heeft tijd- en capaciteitsgebrek • Politiedeskundigen zijn soms vrijer in de uitvoering van werkzaamheden dan hun partners
Knelpunten in de samenwerking volgens de netwerkpartners	• Verschillende insteek bij een casus • Lastig om continuïteit te vinden • Lastige beschikbaarheid en bereikbaarheid van politiedeskundigen • Politie komt afspraken niet na betreffende toetsing tijdelijk huisverbod (Enschede) • Politie labelt nog niet alle gevallen van huiselijk geweld op de juiste manier (Amersfoort) • Weinig politie beschikbaar om mee te overleggen bij vroeghulp (Amersfoort)	
Verklaringen van de respondenten zelf	• Andere achtergronden: politie - praktisch, doortastend, wil doorpakken en baseert handelen enkel op feiten vs. Hulpverlening – afwachtend en voorzichtig, baseert handelen op gevoel • Constante reorganisaties binnen de politieorganisatie • Politiedeskundigen hebben volle agenda's, zijn op cursus of hebben een weekenddienst gehad • Tijds- en capaciteitsgebrek bij de politie	

7.7 Conclusie

De vorm waarop de samenwerking rondom huiselijk geweld opgezet is, blijkt daadwerkelijk een netwerkstructuur te zijn. Dat bleek grotendeels al uit de eerste paragraaf van dit hoofdstuk, maar door de interviews is duidelijk geworden dat de verschillende partijen zich realiseren dat zij één schakel van een groter geheel zijn. Iedereen geeft aan dat de aanpak alleen goed kan werken door de inbreng van de verschillende achtergronden en dat dit één van de succesfactoren van de samenwerking is. Iedereen is positief over de samenwerking en zegt regelmatig de hulp van de andere partijen nodig te hebben. Men wil huiselijk geweld stoppen en daarvoor is maatwerk nodig. Deze vindt plaats in veel overleggen, zowel gepland als spontaan. De informatie-uitwisseling verloopt in principe prima, alleen de politie blijkt hier nog wel eens erg ver in te gaan wat een enkele netwerkpartner zorgelijk stemt. Verder worden de politiedeskundigen ook geconfronteerd met

bijvoorbeeld tegenstrijdige eisen, wensen, werkzaamheden en/of ideeën van de eigen organisatie en het netwerk huiselijk geweld, dit bleek ook al uit hoofdstuk 6.

Het kennisniveau van de verschillende deelnemers van de overleggen betreffende de afspraken en convenanten is niet erg hoog, vooral bij de politie in Enschede. Maar, dit lijkt geen/weinig invloed te hebben op de samenwerking, de netwerkpartners zijn namelijk over het algemeen erg tevreden over het functioneren van de politie. De politie stelt zich tijdens de overleggen open op, verstrekt de juiste informatie, is betrokken en denkt met de andere partners mee. Echter, er is ook nog een aantal moeilijkheden in de samenwerking. Een enkele netwerkpartner zegt bijvoorbeeld dat de politie te veel met een hulpverleners-bril op werkt, terwijl een andere netwerkpartner vindt dat de politie soms te erg gericht is op de handhaving van veiligheid. Zij moeten hierin dus een balans zien te vinden. Daarnaast is de samenwerking soms lastig doordat politie en hulpverlening niet dezelfde insteek hebben en hun handelingen op een ander principe baseren, de politie is namelijk gericht op normstelling en de hulpverlening is gericht op het verlenen van hulp en daarbij laat zij zich meer door emoties leiden. Andere knelpunten in de samenwerking met de politie zijn onder andere het tijds- en capaciteitsgebrek, de bereikbaarheid van de politiemedewerkers en regelmatige reorganisaties binnen de politieorganisatie. Verder ervaren de netwerkpartners in Enschede het als lastig dat de politieorganisatie de afspraken rondom de toetsing van het tijdelijk huisverbod niet nakomt. In Amersfoort geven de netwerkpartners aan dat de politie nog niet alle gevallen van huiselijk geweld (op de juiste manier) labelt en dat het voor reclassering vervelend is dat bij het verlenen van vroeghulp regelmatig geen politiemedewerker aanwezig is om mee te overleggen.

De netwerkpartners geven aan dat de politie zich tijdens de samenwerking niet dominant opstelt. Volgens de 'Roos van Leary' betekent dit dat de andere partijen zich in de interactie niet onderdanig opstellen en dat er sprake is van een gelijkwaardige samenwerking. Op basis van de 'Roos van Leary' is tevens voorspeld dat wanneer de politie graag wil samenwerken, de andere partijen hetzelfde gedrag zullen vertonen. Alleen uit de praktijkbeschrijving blijkt dat een aantal knelpunten in de samenwerking met de politie aan te wijzen is. Bij de netwerkpartners kan dit de indruk wekken dat de politiemedewerkers zich niet altijd inzetten om actief en goed samen te kunnen werken. Toch zijn de netwerkpartners tot op heden nog steeds positief over de samenwerking met de politie. Dit komt omdat zij over de individuele politiemedewerker waarmee zij direct samenwerken positief denken. De oorzaken van de knelpunten die zich voordoen, zoeken zij vooral bij de politieorganisatie. En dat zij tot op heden nog zo positief gestemd zijn over de samenwerking en de inzet van de politiemedewerkers komt vooral omdat de politiemedewerkers kunnen uitleggen waarom en wanneer zij afspraken niet nagekomen zijn. De partijen kunnen hierdoor beter begrip opbrengen voor de situatie. In de praktijk blijkt dat de samenwerking steeds beter verloopt en dat alleen nog een enkele partij de afspraken niet nakomt of niet geregeld bij de overleggen aanschuift. Vaak is het niet zozeer de onwil van deze partijen om samen te werken, maar worden zij gehinderd door andere factoren, zoals veel reistijd of een tijds- en capaciteitsgebrek binnen hun eigen organisatie.

De deelvraag die met behulp van dit hoofdstuk beantwoord wordt, luidt als volgt: *“Welke knelpunten die zich bij de politie tijdens de taakuitvoering voordoen, zijn daadwerkelijk van invloed op de samenwerking met de andere partijen binnen het netwerk huiselijk geweld?”* Uit de praktijkbeschrijving van hoofdstuk 6 en dit hoofdstuk blijkt dat voornamelijk het tijds- en capaciteitsgebrek bij de politie doorwerkt in de samenwerking. Zij kunnen hierdoor bijvoorbeeld niet alle afspraken nakomen, zijn lastig te bereiken, enkele taken blijven liggen en in Enschede krijgt het

OM dossiers van politiemedewerkers die geen taakaccenthouder zijn waardoor de dossiers van mindere kwaliteit zijn. Reorganisaties en verschuivingen van personeel binnen de politieorganisatie zorgen er voor dat het voor netwerkpartners lastig is om met de politie continuïteit te behouden. Reclassering treft tegenwoordig bij het verlenen van vroeghulp steeds minder vaak een politiemedewerker aan om mee te overleggen dan in het verleden. In het concluderende hoofdstuk wordt hier door beantwoording van de hoofdvraag dieper op worden ingegaan. Deze richt zich erop wat de taakopvatting – en uitvoering van de politiemedewerker betekent voor de samenwerking in het netwerk huiselijk geweld.

Hoofdstuk 8 Conclusie

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste conclusies van dit onderzoek. Deze conclusies worden toegelicht en er is een terugkoppeling op de theorie gegeven. Het hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen.

8.1 Nieuwe aanpak huiselijk geweld onderzocht

Huiselijk geweld is een diepgaand probleem binnen onze maatschappij. Het is eigenlijk een term die een overkoepeling is voor een veeltal geweldsvormen zoals partnergeweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling. Tot op heden kan alleen een schatting gegeven worden over de hoeveelheid waarin het zich voordoet. Veel slachtoffers durven namelijk niet de stap te zetten om hulp te zoeken en bijvoorbeeld naar de politie te gaan of wachten hier lange tijd mee. De gevolgen van huiselijk geweld zijn vooral bij kinderen bijzonder groot en van invloed op de samenleving. Slachtoffers van huiselijk geweld hebben namelijk een relatief hoge kans om later wederom slachtoffer te worden of worden dader en passen zelf geweld toe, ook op andere terreinen.

In het beleidsprogramma 'Samenwerken, Samenleven' van Balkenende IV is het thema veiligheid één van de vijf pijlers. Het beleid 'Justitie in de buurt nieuwe Stijl' is hier één onderdeel van. Het is beter bekend onder de naam veiligheidshuizen. Hierin staat centraal dat verschillende organisaties en instanties samenwerken om gezamenlijk veiligheidsproblemen aan te pakken. Eind 2009 moet een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen bestaan. Alle veiligheidshuizen hebben gemeen dat zij zich op een drietal thema's richten: veelplegers, risicojongeren en huiselijk geweld. Daarnaast kent elk veiligheidshuis een aantal basispartners: het OM, de politie, de Raad voor Kinderbescherming, reclassering en de gemeente. De veiligheidshuizen verschillen van elkaar doordat zij zich naast de drie basisthema's ook op andere problematieken kunnen richten, aanvullende partners in de samenwerking mogen betrekken en doordat zij zich op verschillende gebieden concentreren (zoals een bepaalde buurt, een regio of een stad). Ook de politie is een basispartner die betrokken is in de samenwerking binnen het veiligheidshuis. En de manier waarop de politieorganisatie deze taak binnen het korps heeft weggezet kan per korps verschillen, omdat landelijk nog geen gestandaardiseerd protocol bestaat. De samenwerking in het veiligheidshuis op het gebied van huiselijk geweld wordt op dit moment gezien als een adequate manier om het probleem aan te pakken en recidive te voorkomen.

In dit onderzoek heeft de invloed die uitgaat van de politiemedewerker op de samenwerking binnen het terrein van huiselijk geweld centraal gestaan. In Amersfoort en Enschede is achterhaald met welke factoren de politiemedewerkers bij de taakuitvoering geconfronteerd worden, hoe de samenwerking in het netwerk huiselijk geweld verloopt, hoe de netwerkpartners de rol van de politie beoordelen en wat volgens alle leden van het netwerk huiselijk geweld de ideale politiestijl bij de aanpak van huiselijk geweld zou zijn. Uiteindelijk is geanalyseerd welke knelpunten zich binnen de politieorganisatie voordoen en daadwerkelijk doorwerken in de samenwerking. Daardoor kon een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek geformuleerd worden. De hoofdvraag luidt als volgt:

Wat betekent de taakopvatting en –uitvoering van de individuele politiemedewerker voor de uitvoering van de aanpak van huiselijk geweld en de samenwerking met partners in het veiligheidshuis?

8.2 De invloed van de politie op de samenwerking bij huiselijk geweld

De taakuitvoering van de politiemedewerker en de samenwerking

Ondanks dat de samenwerking goed lijkt te verlopen, blijkt dat zich binnen de politie nog een aantal knelpunten voordoen die doorwerken in de samenwerking. Voornamelijk het tijds- en capaciteitsgebrek waarmee een politiemedewerker geconfronteerd wordt bij de taakuitvoering, heeft weerslag op de samenwerking. Hierdoor kunnen de politiemedewerkers niet altijd hun afspraken met de partners nakomen, verloopt de toetsing van het tijdelijk huisverbod problematisch, is het werk van de politiemedewerkers op het terrein van huiselijk geweld erg kwetsbaar en worden soms slechte dossiers naar het OM gestuurd. Het gevolg is dat de politiemedewerker regelmatig terecht komt in een conflictsituatie tussen de politieorganisatie en het netwerk huiselijk geweld. De netwerkpartners nemen deze knelpunten waar, omdat de invloed hiervan op de samenwerking duidelijk merkbaar is, bijvoorbeeld als zij de politiemedewerker niet kunnen bereiken of wanneer niet voldaan is aan de toetsing voor een huisverbod. Verder zien zij dat in sommige wijken zaken van huiselijk geweld lange tijd of zelfs volledig blijven liggen. Dit wordt veroorzaakt doordat helemaal geen politiemedewerker afgevaardigd is voor zaken van huiselijk geweld. Netwerkpartners worden dus onder andere geremd in hun eigen werkzaamheden, zoals het OM die een slecht dossier ontvangt waardoor vervolging niet mogelijk is of maatschappelijk werk die te maken heeft met gevallen die wellicht eerder behandeld hadden kunnen worden.

De invloed van de taakopvatting van de politiemedewerker op de samenwerking

Alle partijen die deel uitmaken van het netwerk huiselijk geweld staan achter de samenwerking zoals deze op dit moment is opgezet. Zij hebben het idee dat dit de enige aanpak is die werkt. Alle partijen tonen interesse en nemen initiatief. De politie heeft zich binnen de samenwerking een duidelijke rol en de daarbij horende taken weten toe te eigenen. De partners waarderen de motivatie en het feit dat de politiemedewerkers zich samen met hen inzetten om zo veel mogelijk gevallen van huiselijk geweld aan te pakken en recidive te voorkomen. De positieve instelling, de betrokkenheid, de kennis op het gebied van huiselijk geweld en het harde werken van de politiemedewerkers die werkzaam zijn op het gebied van huiselijk geweld worden door hun netwerkpartners waargenomen. De netwerkpartners vertellen dat dit ervoor zorgt dat ook zij zich open en betrokken opstellen.

De politiemedewerkers vinden zelf dat zij niet leidend zijn in de samenwerking, zij letten er bewust op dat zij zich tijdens een overleg niet dominant opstellen of zich de rol van voorzitter toe-eigenen. Hun betrokkenheid en het feit dat zij onafgebroken geconfronteerd worden met zaken van huiselijk geweld leiden er wel toe dat zij de verplichting voelen om in de gaten te houden dat de samenwerking blijft functioneren en instanties hun afspraken nakomen¹⁶. Uit het onderzoek blijkt dat de invloed van de politie op de samenwerking groot is. Dit komt omdat de politie door de netwerkpartners gezien wordt als de partij die erg veel informatie bezit en de meeste meldingen

¹⁶ Vergelijk met Terpstra en Kouwenhoven (2004).

ontvangt. Zij omschrijven de politie als de bruggenbouwer tussen direct betrokkenen en het netwerk huiselijk geweld. Ondanks dat het met de kennis betreffende afspraken van veel politiemedewerkers slecht gesteld is, lijkt de samenwerking niet onder dit gemis aan kennis te leiden. Uit het onderzoek in Enschede, waar de aan het overleg deelnemende politiemedewerker zelf de casussen behandelt, blijkt dat de politiemedewerkers zo betrokken zijn bij een casus dat ondanks een gebrek aan kennis van afspraken, de samenwerking goed verloopt. Verondersteld wordt dat hoe beter je weet welke partijen een rol spelen binnen de casus, waar de problemen liggen en hoe het verleden van bijvoorbeeld het gezin eruit ziet, des te makkelijker het is om doelgericht samen te werken.

Enthousiasme van politiemedewerkers borgt vooralsnog een goede samenwerking

Tot op heden brengen de netwerkpartners nog begrip op voor de tekortkomingen van de politieorganisatie waarmee de samenwerking soms geconfronteerd wordt. Daardoor is de samenwerking nog niet in een negatieve spiraal terecht gekomen. Alleen is dit voor een groot deel afhankelijk van de enthousiaste en gemotiveerdere politiemedewerkers in de overleggen die door hun partners gewaardeerd worden. Er moet voor gewaakt worden dat de knelpunten bij de politieorganisatie niet nog langer hun weerslag hebben op de samenwerking, want dit kan door de grote invloed van de politieorganisatie leiden tot een niet sluitende en niet goed werkende aanpak van huiselijk geweld, met alle gevolgen van dien.

8.3 De samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld

Deze samenwerking op het gebied van huiselijk geweld wordt door de deelnemers van het netwerk als de enige juiste aanpak gezien. De partners kennen elkaar persoonlijk en door de korte lijnen die ontstaan door de samenwerking in het veiligheidshuis, loopt men sneller en makkelijker bij elkaar binnen. Dit leidt ertoe dat informatie en kennis sneller uitgewisseld worden dan in het verleden¹⁷. Deze opvatting en omstandigheden zorgen ervoor dat zij zich inzetten voor een goed overleg, het aanleveren van casussen en dat zij met elkaar meedenken. In beide regio's geldt dat de netwerkpartners de politie als een leidende partij zien. Dit komt omdat zij de meeste meldingen krijgt. Hierbij veronderstellen de partners dat de politie met adequaat personeel aanwezig moet zijn om een juiste inschatting te kunnen maken. Wanneer de politie bij een incident van huiselijk geweld komt, is zij de partij die onder andere het OM op de hoogte stelt van de gebeurtenis. De politie wordt daarom omschreven als de bruggenbouwer tussen de direct betrokkenen bij een geval van huiselijk geweld en de andere veiligheidspartners van het netwerk huiselijk geweld.

In Amersfoort is de politie de grootste leverancier van informatie voor het casusoverleg binnen het veiligheidshuis, de respondenten geven aan dat zeker 95% van de informatie van de politie afkomstig is. De kans bestaat dat de andere deelnemers van het overleg zich wat meer op de achtergrond houden wanneer de politie niet meer haar best zal doen om hen erbij te betrekken. Dit is in ieder geval wat voorspelt kan worden met behulp van de 'Roos van Leary'; doordat één partij dominant is in het gedrag dan de anderen, dus hier in het leveren van informatie, zullen de andere partijen zich ondergeschikt gedragen, en dus minder of geen informatie leveren. Dit is nu nog niet aan de orde, dit komt mede doordat de politie vooraf aan het overleg de casussen naar iedereen mailt, zodat een ieder in zijn eigen organisatie achterhaalt wat bekend is over die casussen en dit vervolgens inbrengt bij de bijeenkomst. Daarnaast ervaren de netwerkpartners de politie niet als een dominante factor.

¹⁷ Zie ook Terpstra en Bakker (2002), Terpstra en Kouwenhoven (2004) en Bakker (2009).

De eerste reden is waarschijnlijk dat de politiemedewerkers er bewust op letten dat zij niet de voortrekkers- en voorzittersrol op zich nemen. En ten tweede omdat iemand anders dan de politie de voorzitter van het overleg is. Daardoor is de politie niet de dominante en overheersende partij tijdens het casusoverleg en gewoon een deelnemer. Het zojuist beschrevene is een punt van aandacht, omdat uit interviews is gebleken dat het labelen bij de politie in Amersfoort niet helemaal vlekkeloos verloopt. Het gevolg hiervan is dat een casus niet ingebracht wordt in het casusoverleg, daarom is de inbreng en oplettendheid van andere partijen gevraagd. Deze valkuil wordt in Enschede op twee manieren getackeld, ten eerste wordt in Enschede van alle partijen verwacht dat men casussen inbrengt waardoor dus een grotere, onderlinge afhankelijkheid bestaat. Alle partijen moeten actief samenwerken om met z'n allen elkaar te steunen bij een aangeleverde casus. Daarnaast vindt de afstemming van taken en de informatieoverdracht plaats met andere (direct) betrokkene partners. Ten tweede zijn de politiemedewerkers die in Enschede een zaak inbrengen zelf betrokken bij een casus. Zij hebben zelf alle informatie en zijn niet afhankelijk van het computersysteem en de invoering van projectcodes door collega's. In Amersfoort zijn de districtelijke coördinatoren voor hun werk gedeeltelijk afhankelijk van andere medewerkers en dat kan mogelijk leiden tot stagnatie van werkzaamheden binnen de eigen organisatie en in richting van het netwerk.

De ideale politiestijl bij de aanpak van huiselijk geweld

De ideale manier waarop de politie haar taken bij de aanpak van huiselijk geweld uit zou moeten voeren is samengevat vooral dienst- en hulpverlenend van aard. Ook de sociale kant van de politiemedewerker is erg belangrijk. Dat houdt in dat zowel de burgers als de netwerkpartners het gevoel moeten hebben dat zij een stabiele persoon voor zich hebben die ze kunnen vertrouwen. Deze persoon moet bovendien flexibel zijn, zelfstandig kunnen werken en oplossingen kunnen bedenken. Bij de uitvoering moet hij ervoor waken dat hij de taken van de hulpverlening niet overneemt, maar enkel zorgt voor een goede 'eerste hulp' bij het incident. Hieronder valt het maken van een goede inschatting van de situatie, het inschakelen van de benodigde instanties en het opnemen van contact met het OM. Als de politie ter plekke bij een geval van huiselijk geweld komt, moet zij zo min mogelijk geweld inzetten. Alleen wanneer bijvoorbeeld de dader niet tot rust gebracht kan worden, is er geen andere mogelijkheid voor de politie om alsnog geweld in te zetten.

Uit het onderzoek is gebleken dat tussen de antwoorden van de netwerkpartners en politiemedewerkers uit Enschede een grotere overeenstemming bestaat over wat de ideale politiestijl bij de aanpak van huiselijk geweld is, dan dat in Amersfoort het geval is. Dit zou verklaard kunnen worden doordat in Enschede bij een overleg de meer uitvoerende politiemedewerkers met de netwerkpartners om tafel zitten. Wellicht hebben zij daardoor een duidelijkere en meer overeenkomstige (praktische) taakverdeling voor ogen dan in Amersfoort. Hier is namelijk de top twee van de meest ideale politiestijl van de netwerkpartners, tegenovergesteld aan de mening van de politiemedewerkers. Uiteraard zal ook de achtergrond van de verschillende netwerkpartners een rol spelen in de beoordeling over wat zij idealiter als de stijl van de politie zien, maar feit blijft dat de ideeën van politie en netwerkpartners over wat de ideale politiestijl is in Amersfoort niet met elkaar overeenkomen.

Het conflict voor de politiemedewerker

De politiemedewerker maakt dus een vast onderdeel uit van de overleggen van het huiselijk geweld netwerk. Daarnaast heeft hij uiteraard ook te maken met de werkzaamheden, eisen en doelen vanuit

de eigen politieorganisatie. Daardoor heeft hij met twee partijen te maken. Het kan gebeuren dat de politiemedewerker in een soort conflict terecht komt doordat de doelstellingen en ideeën van het netwerk niet altijd overeenkomen met de manier waarop de werkzaamheden bij de politie plaatsvinden. Uit het onderzoek blijkt dat zich dit in Enschede voordoet bij de toetsing en toepassing van het tijdelijk huisverbod; hierbij wil het netwerk graag een tijdelijk huisverbod opleggen, zodat de hulpverlening opgestart kan worden en het slachtoffer tot rust komt. Doordat bij de politie regelmatig geen toetsing verricht wordt, omdat de betreffende hulpofficier van justitie geen tijd heeft, moeten de taakaccenthouders elke keer in het overleg uitleggen wat de reden is geweest dat geen huisverbod opgelegd is. Een ander voorbeeld, doordat de politiemedewerkers onderdeel zijn van het netwerk huiselijk geweld ontvangen zij werkzaamheden vanuit dit samenwerkingsverband. Dit kan tot een conflictsituatie voor de politiemedewerker leiden wanneer hij vanuit zijn eigen organisatie erop gewezen wordt dat de politie geen extra tijd kan vrijmaken en juist zoveel mogelijk werkzaamheden uitbesteed moeten worden. In deze gevallen is sprake van een vorm van *'role stress'*. Dit gevaar is tevens een valkuil die voortkomt uit de samenwerkingsvorm bij de aanpak van huiselijk geweld, namelijk die van een *'netwerkstructuur'*.

Factoren binnen de politieorganisatie die doorwerken in de samenwerking

Dat een toetsing van het tijdelijk huisverbod regelmatig niet plaats kan vinden, is te verklaren door het voortdurende tijds- en capaciteitstekort dat zich bij de politie voordoet. Een factor waarvan onder andere Lispy (1980) en Terpstra (2002) zeggen dat het typisch is voor de politieorganisatie. En eigenlijk kunnen alle knelpunten die doorwerken in de samenwerking hierop teruggeleid worden. Het leidt er, naast de problemen rondom het toetsen van het tijdelijk huisverbod, onder andere ook toe dat politiemedewerkers niet altijd de afspraken met hun netwerkpartners na kunnen komen. En in Enschede worden de taakaccenthouders regelmatig gesteund door collega's van de recherche, dit resulteert in een slechtere kwaliteit van de dossiers die naar het OM verstuurd worden. Dit komt omdat de recherche zaken van huiselijk geweld op eenzelfde manier afhandelt als andere zaken, terwijl dat bij dit onderwerp niet zou moeten (volgens de respondenten van de politie en het OM). Verder is bij huiselijk geweld op een bepaald niveau vaak één persoon verantwoordelijk voor de samenwerking betreffende huiselijk geweld. Doordat alleen deze persoon weet welke werkzaamheden verricht moeten worden en op welke manier dit gedaan dient te worden, zijn de werkzaamheden betreffende huiselijk geweld erg kwetsbaar binnen de politieorganisatie. Als een dergelijke persoon wegvalt, kunnen de werkzaamheden niet of moeilijk overgenomen worden door iemand anders, wat leidt tot stagnatie van de werkzaamheden. Ook blijkt dat door het capaciteitstekort bij de politie zaken lange tijd of volledig blijven liggen.

Het is voor het netwerk huiselijk geweld lastig dat politiemedewerkers (uit Amersfoort) nog wel eens vergeten een casus met de projectcode *'huiselijk geweld'* te labelen. Dit leidt er toe dat een casus onterecht niet behandeld wordt tijdens het overleg. De oorzaak van dit knelpunt is niet achterhaald tijdens dit onderzoek. De netwerkpartners geven wel aan dat het probleem met de politie besproken is en het gebruik van de projectcode steeds beter verloopt.

Een toetsing voor het tijdelijk huisverbod verloopt in Amersfoort anders dan in Enschede. Een voorwaarde voor de toetsing in Amersfoort is dat de casus al een keer eerder besproken is tijdens het casusoverleg huiselijk geweld (en dus als zodanig is gelabeld). Deze maatregel is tijdelijk van aard en ingesteld om de invoering van deze maatregel rustig en goed te laten verlopen. In schrijvende

situaties kan hiervan worden afgeweken. Dit zou een verklaring kunnen zijn waarom in Amersfoort niet dezelfde problemen rondom de toepassing aangetroffen zijn als in Enschede.

Tot slot

Op dit moment komt de politiemedewerker soms nog wel eens in een soort conflictsituatie terecht, omdat onder andere de doelstellingen van de politie en het netwerk huiselijk geweld niet altijd met elkaar overeen komen. Verder zijn er bepaalde knelpunten binnen de politieorganisatie waar te nemen die op een negatieve manier doorwerken in de samenwerking, zoals het tijds- en capaciteitstekort. Er moet voor gewaakt worden dat dit niet erger wordt of zich te lang blijft voordoen. Dit doet namelijk afbreuk aan een goede onderlinge samenwerking en de vertrouwensband. En uiteindelijk zullen de slachtoffers daar de dupe van worden. Bovendien zal de werkdruk bij de politie niet afnemen omdat de vicieuze geweldscirkel niet doorbroken wordt.

Geen andere partij kan de werkzaamheden van de politie overnemen. Nu de samenwerking nog goed verloopt is het haar kans om de verantwoordelijkheid te nemen en zich ervoor in te zetten dat de knelpunten die zich bij de politie voordoen te verhelpen, dan wel er voor te zorgen dat de goede samenwerking bij de overleggen niet voor zo'n groot deel afhankelijk is van het individu dat bij het overleg aanschuift. Op een gegeven moment zullen de partners wellicht geen genoeg meer nemen met de uitleg van de politiemedewerkers. En dat zal niet enkel ten koste gaan van de samenwerking, het kan tevens invloed hebben op andere werkzaamheden van de politie. Zij is namelijk bij de tenuitvoerlegging van haar eigen beleid afhankelijk van de medewerking van andere partijen¹⁸. De politie kan bijvoorbeeld ingrijpen wanneer zich een incident voordoet, dit inbrengen bij een overleg, advies uitbrengen en veranderingen in de situatie aan de partners melden, maar voor verbetering van de situatie is de politie afhankelijk van het werk van hulpverlenende organisaties en justitie. Zo moet het OM een dader vervolgen wanneer aangifte gedaan is of de politie een ambtshalve vervolging inleidt. En de hulpverlening moet zowel slachtoffer als dader op de juiste manier hulp bieden. Het strafrecht dient hierbij als stok achter de deur om de dader te motiveren bij het accepteren van hulpverlening en te straffen wanneer iemand de wet heeft overtreden. Als de verantwoordelijke instanties hun werk niet doen, zij de politie niet steunen en niet samenwerken, dan zal de politie elke keer weer moeten ingrijpen en huiselijk geweld zal zich blijven voordoen. De werkdruk kan dan mogelijk nog verder toenemen (op een ander terrein bij de politie zoals de noodhulp).

Een chronisch tijds- en capaciteitstekort lijkt typisch te zijn voor de politieorganisatie. Dit kan wellicht niet voorkomen worden, maar nu het aanbod voor hulp op het terrein van huiselijk geweld bestaat, is het vooruitzicht dat de vraag naar deze diensten alleen maar toe zal nemen. Aangezien nu al sprake is van een tekort zal het in de toekomst alleen nog maar toenemen. De kans is aanwezig dat de nu nog enthousiaste politiemedewerkers, die een grote bijdrage leveren in het goede contact met de netwerkpartners, gedemotiveerd raken en niet langer bereid zijn om in hun eigen tijd of door het draaien van overuren werk af te ronden. En als de politiemedewerker uitstraalt dat hij niet volledig in de samenwerking investeert, dan zal de reactie van de netwerkpartners zijn dat zij zich ook terugtrekken uit de samenwerking (volgens het model van Leary, 2004).

¹⁸ Vergelijk met Terpstra en Kouwenhoven (2004).

8.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek leidt tot enkele aanbevelingen. Zij richten zich op de praktijk en omvatten suggesties voor verder onderzoek.

- Op dit moment vindt in Enschede geregeld geen toetsing voor het tijdelijk huisverbod plaats, ook al is hier wel een verzoek voor ingediend. De oorzaak is dat de hulpofficieren van justitie bij een aanvraag voor een toetsing geregeld moeten kiezen tussen meerdere werkzaamheden. Doordat de toetsing een taak is die meerdere uren in beslag neemt en waarbij geen mogelijkheid bestaat de werkzaamheden tussendoor af te breken, hebben zij vaak geen tijd om tegemoet te komen aan het verzoek om een toetsing te verrichten. Als gevolg komt de politiemedewerker in een conflictsituatie terecht tussen de politieorganisatie en het netwerk huiselijk geweld. Constant moet hij uitleggen waarom geen gehoor is gegeven aan het verzoek. In Amersfoort ervaren de politiemedewerkers geen conflict rondom de toetsing van het tijdelijk huisverbod, omdat hier een casus al een keer eerder besproken moet zijn voordat een toetsing überhaupt aangevraagd kan worden. Hierdoor bereiken minder aanvragen de hulpofficier van justitie. Mogelijke is het een oplossing om de huidige situatie in Enschede anders te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld door een poule van hulpofficieren op te zetten die enkel voor de toetsing van het huisverbod vrijgemaakt zijn. Daardoor hoeven zij op het moment van een aanvraag voor een toetsing geen keuze te maken tussen andere taken of het uitvoeren van die toetsing.
- De taken van de verantwoordelijke politiemedewerkers zijn op dit moment erg kwetsbaar, vooral in Amersfoort. Vaak weet maar een enkele persoon binnen één afdeling welke werkzaamheden op het gebied van de samenwerking bij huiselijk geweld verricht moeten worden en hoe dit dient te geschieden. Hierdoor bestaat de kans dat bij het wegvallen van een dergelijke persoon, de werkzaamheden op het gebied van huiselijk geweld binnen de politieorganisatie stagneren. Dit kan voorkomen worden door meerdere politiemedewerkers verantwoordelijk te maken voor deze werkzaamheden of hen administratieve ondersteuning te bieden zodat hun kennis gedeeld wordt.
- Het is belangrijk om te waarborgen dat enkel politiemedewerkers in het netwerk huiselijk geweld werkzaam zijn die een persoonlijke affiniteit met het onderwerp hebben, die het onderwerp niet gedwongen in hun takenpakket hebben zitten of niet achter deze samenwerking staan. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat onder andere enthousiasme en betrokkenheid belangrijke factoren zijn in de samenwerking tussen de politie en de andere partners van het netwerk.
- Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de steden Amersfoort en Enschede. Het is enkel een basis en een aanzet voor breder onderzoek. En hoewel te verwachten is dat de knelpunten in andere steden hetzelfde zijn, is het voor de toekomst interessant om door middel van vervolgonderzoek te achterhalen of politieorganisaties en veiligheidshuizen in andere steden daadwerkelijk tegen dezelfde knelpunten aanlopen. Daardoor kan men er ook achterkomen of de waargenomen invloed van de taakopvatting en –uitvoering van de politiemedewerker op de samenwerking in andere steden hetzelfde is. Daarnaast zal ook nog beter onderzocht kunnen worden wat voor invloed uitgaat van de manier waarop de politie de werkzaamheden in haar eigen organisatie verdeeld heeft.

Nawoord

Om aanzet te geven tot een breder beeld van de rol van de politie in de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld, is dit verslag voorgelegd aan twee ketenmanagers van andere veiligheidshuizen dan de onderzochte veiligheidshuizen, namelijk de ketenmanagers van de veiligheidshuizen van Tilburg en Maas & Leijgraaf. Dit nawoord schetst kort hun visie op de resultaten van het onderzoek. Uit hun beschrijving blijkt dat de veiligheidshuizen en de politie daadwerkelijk overal anders werken.

Het veiligheidshuis van Tilburg werkt in een gebied van ongeveer 300.000 inwoners en omvat 4 gemeenten (anderhalf politiedistrict). De politie is met meerdere personen vertegenwoordigd in het veiligheidshuis (leidinggevende en andere medewerkers). Zij richten zich op de thema's jeugd, veelplegers, huiselijk geweld en mensen met een meervoudige problematiek. De politiemensen kunnen zich volledig op het vakinhoudelijke werk richten, omdat de administratief ondersteunende taken ondergebracht zijn in een bedrijfsbureau. Dit bureau is in dienst van het veiligheidshuis (gemeente) en doet alle administratie, tevens ondersteunt het bureau alle casusoverleggen. De politie haalt dagelijks alle zaken uit het politiesysteem en filtert het op jeugd (zowel op de strafrechtelijk kant als de kant van de zorg), aangehouden veelplegers, incidenten van huiselijk geweld en meldingen van overlastgevende personen. Elke ochtend vindt er een briefing plaats met de belanghebbende ketenpartners betreffende aangehouden veelplegers en plegers van huiselijk geweld. De meldingen van huiselijk geweld worden hierbij gescreend op de ernst van het incident. Eens per week vindt er een casusoverleg huiselijk geweld plaats waarbij ernstige zaken van huiselijk geweld en huisverboden besproken worden. Het bedrijfsbureau gaat bij elke melding na of de casus al een keer eerder is besproken tijdens het overleg. Het veiligheidshuis van Tilburg lijkt het meest op dat van Amersfoort, aangevuld met de zorgcomponenten in Enschede.

In het veiligheidshuis van Maas & Leijgraaf is per district permanent een politiefunctionaris werkzaam. Zij krijgen uit hun district alle zaken van huiselijk geweld en jeugd binnen. Zij maken de informatie compleet, zetten het op de agenda en voegen zo nodig achtergrondinformatie toe. Er is een administratieve medewerker die ervoor zorgt dat de agenda daadwerkelijk bij de partners terecht komt. Wanneer partners aanvullende vragen hebben, bijvoorbeeld over wie specifiek met een casus bezig is, dan is deze administratieve medewerker de contactpersoon die dit uitzoekt. Uiteraard hebben de netwerkpartners ook de mogelijkheid om zaken aan te leveren, maar ook hier is de politie hofleverancier van de informatie. Per district wordt eens per twee weken een casusoverleg georganiseerd dat zich enkel op huiselijk geweld zaken richt. Om daadwerkelijk maatwerk te kunnen verrichten vindt er een overleg plaats waarbij een koppeling plaatsvindt tussen de regionale keten (vaak strafrechtelijk) en de lokale (veelal zorg-) keten. Het casusoverleg wordt ondersteund door een administratieve medewerker die alle gemaakte afspraken bijhoudt. Ook ernstige zorgzaken, denk aan een ernstige mishandeling waarvan geen aangifte gedaan is, komen tijdens het overleg aan de orde. De ketenmanager geeft aan dat de aanpak in haar veiligheidshuis het meest vergelijkbaar is met Amersfoort.

De ketenmanager van het veiligheidshuis van Tilburg kan zich gedeeltelijk vinden in de knelpunten die in het verslag beschreven staan. Hij legt uit dat de politie in Midden en West Brabant ervoor heeft gezorgd dat de politiemensen een vaste plaats en positie binnen het veiligheidshuis hebben.

Door de administratieve ondersteuning kunnen zij zich uitsluitend bezig houden met politietaken. Dit neemt niet weg dat de politiemedewerkers wel onder druk staan, omdat de uiteindelijke verantwoordelijkheid vaak bij de politieteams ligt en de vertegenwoordigers in het veiligheidshuis er vaak voor moeten zorgen dat het op de werkvloer daadwerkelijk ook allemaal goed verloopt.

De ketenmanager van het veiligheidshuis Maas & Leijgraaf beschrijft dat een aantal beschreven knelpunten bij haar bekend zijn. De lange reistijd kan ook bij hun lastig zijn, men probeert hier rekening mee te houden en iedereen ervan te overtuigen dat de meerwaarden van het overleg opweegt tegen de lange reistijd. Op dit moment is bij de politie nog geen capaciteitstekort waar te nemen, de politiemedewerkers kunnen het werk nu aan. In 2010 gaat het veiligheidshuis uitbreiden en de verwachting bestaat dat dit wel tot capaciteitsproblemen kan leiden, mits er niet meer politiemedewerkers bij komen. Het niet verschijnen van partners tijdens een casusoverleg wil zich nog wel eens voordoen, maar dan wordt direct het management van de desbetreffende organisatie hierop aangesproken. Zij vertelt dat zij ook bekend is met een aspect waarvan de politie het vervelend vindt dat zich dit voordoet, iets wat niet terugkomt in dit verslag. De politie mist nog wel eens een terugkoppeling van Bureau Jeugdzorg over zorgzaken met betrekking tot kinderen die betrokken zijn bij huiselijk geweld. Deze kinderen worden conform het landelijk protocol namelijk altijd bij Bureau Jeugdzorg gemeld.

De ketenmanager van het veiligheidshuis in Tilburg geeft aan dat de politie gewoon de afspraken moet nakomen die zij maakt, maar hier liggen nog wel eens prioriteitsproblemen door het tijdsgebrek dat ook bij de politie in Tilburg geen onbekend probleem is, vooral in het werkveld wordt dit duidelijk. Alle taken van de politie zijn belangrijk en moeten gedaan worden.

De politie is een cruciale partner, dat is de conclusie van de ketenmanager van het veiligheidshuis van Maas & Leijgraaf. De politie heeft een belangrijke informatiepositie en haar netwerkfunctie. Het positioneren van politiemedewerkers in het veiligheidshuis is volgens haar een slimme organisatorische oplossing. De medewerkers doen gewoon hun werk, maar dan wel op een plek waar ze ook daadwerkelijk hun netwerkfunctie kunnen vervullen. De netwerkpartners lopen snel en gemakkelijk bij de politie binnen om te overleggen over allerlei zaken.

Uit deze beschrijving komt naar voren dat een aantal knelpunten ook in de veiligheidshuizen van Tilburg en Maas & Leijgraaf waar te nemen zijn. Ondanks een andere inrichting van het veiligheidshuis en de manier waarop de politie hierbinnen werkzaam is. Uit de beschrijving wordt tevens duidelijk dat dit niet voor alle knelpunten geldt. Dit biedt perspectief, blijkbaar zijn er mogelijkheden om een aantal knelpunten weg te nemen.

A safer home thanks to cooperation in 'safety houses'?!

The goal of this article is to explain the size of the problem of domestic violence in the Netherlands and the reason why it is important to have a good approach to deal with it. In the Netherlands, a new approach to deal with domestic violence has been put into operation and this paper explains how it works. Moreover, it addresses the strong and weak points. This article is a report of a research to the effect of police organization at the cooperation between police organizations themselves and other organizations with regard to the 'fight' against domestic violence.

Nowadays it is common that at the moment we open the newspaper or turn on the TV, we get confronted with a story about family dramas. For example, we see situations in which a father murdered his children and wife; in which children were abused by their father or grandfather; or in which a daughter beat her parents. Of course these are just some examples, but all of them can be considered as domestic violence. Domestic violence can be defined as violence that is practiced by someone who is part of the family or by a good family friend. Besides, it contains physical or sexual assault, stalking and threat. This can happen simultaneously with, or with help of, damage to goods in or near the house of the violent situation concerned (De Vaan a.o., 2009:5 & Transact, 2006:2).

Research is done to the nature and extent of domestic violence and showed that domestic violence took place at least 56.355 times in 2004. One should take into account that these incidents are only the registered ones. This amount grew during the following years (2005:57.421, 2006:62.938, 2007:64.822). However, unfortunately these numbers could only give us a rough estimate about the real number, because registration is not complete (i.e. there are 'dark numbers'). Victims are often afraid of going to the police to report about what happened (Ferwerda, 2007). To illustrate this, on average a victim is abused 33 times before he or she tries to get in contact with the police (Erik Akerboom, September 2009). It must be mentioned that the source of growth of this amount is the current increased attention by the police to this subject. Moreover, registration is better than in the past (Van Mantgem, 2009). In the Netherlands, domestic violence is the second cause of death if one does not take into account passing away due to a natural reason (Erik Akerboom, September 2009).

The question is why domestic violence is not a personal or family problem. In other words, why is it important that something will be done about it at a higher level? The problem is that victims of domestic violence have a relatively higher chance of becoming a victim of domestic violence in the future again. Furthermore, they could turn into a perpetrator themselves. This is not only the case for domestic violence. A victim of domestic violence could also become a perpetrator of other forms of violence, like vandalism. This implies that if these people could be helped in the present, this will result in less perpetrators and victims in the future. Moreover, perpetrators who learn how to deal with their aggression, will not make new victims (Ministerie van Justitie, brochure, page 7).

Domestic violence is often not a problem on its own. A lot of times, its cause can be found in other problems like alcohol addiction; financial problems; a disabled child; or a sick family member. It is impossible to separate these problems from each other (Van Damme, 2008:2-3). This means that most of the times, a lot of organizations are already working with one or more family members.

However, before the new approach, it was not seldom that these organizations did not deliberate with each other. Often they did not even know which particular organizations were working with the family (member) and why.

The period between 2002 and 2008 showed that the subject of domestic violence needed more attention (in politics). The work done by the government before this time should be continued and intensified. This resulted in a new plan (Ministerie van Justitie, 2008:1). Furthermore, in the policy program of Balkenende's fourth cabinet, '*Samenwerken, Samenleven*', safety is included as the fifth 'pillar', and the so called 'safety houses'¹⁹ are one aspect of this 'pillar'. This implies that these 'houses' are an important component of the new approach to domestic violence (WODC, 2008:5).

In 1997, four experiments were done that included a cooperation between some Justice Partners. Their common goal was to solve local safety problems together. This approach was evaluated in 2002 and since then, it has been improved. This resulted in the opening of the first safety house in Tilburg in 2002, a city in the mid-south of the Netherlands. The goal of the policy program just mentioned is to set up a nationwide network of safety houses. This should be achieved at the end of 2009 (WODC, 2008:5).

The question concerned is about what a safety house exactly is. It can be defined as a working place for all parties working in the field of domestic violence in a particular city or region (Dammen e.a., 2008:2-3; www.veiligheidshuis.nl). These 'houses' are not exactly the same for each city or region, but all of them deal with the fight against (1) domestic violence, (2) repeating offenders, and (3) the so called 'risk youth'. Five partners form the basis of the cooperation: the Prosecution Counsel, the police, the Child Welfare Council, the after-care, the resettlement organization, and the local authority (Dammen e.a., 2008:2-3; www.veiligheidshuis.nl). The parties involved have in common that they want to solve the problem of domestic violence. Each partner has a different job in this process. By applying this new method, it is believed that one can counter domestic violence more efficient. This is the case because several parties are able to discuss the whole family, all related problems, what happened in the past, and how all parties can take care of a good approach. Furthermore, a safety house is able to decide whether it wants to expand cooperation by adding more organizations and whether it wants to tackle more subjects than the three mentioned above.

Another difference is shown by the way in which the different organizations work together in order to stop domestic violence. For example, the parties could meet each other every week during a meeting (in the safety house) attended by all partners in order to discuss all cases of domestic violence. This approach is used in Amersfoort. On the other hand, there could be different meetings. One of the meetings will only cover criminal law and the other one deals with the assistance needed in a particular case. If needed, a meeting can be organized for one specific case, with only the relevant organizations attending. Then, a plan to help the family can be designed. This last approach is used in Enschede and makes it possible for not only the domestic violence cases to be discussed, but also for cases of repeating offenders and 'risk youth' to be addressed. However, different ways of organization exist.

During a case study that took about 8 months, two safety houses were analyzed; one in Amersfoort (in the centre of the Netherlands) and the safety house in Enschede (in the east of the Netherlands).

¹⁹ roughly translated from the Dutch language.

After analyzing several documents, eight interviews with police officers who are part of the cooperation, eight interviews with the police officers' partners who work in the cooperation too, and visiting two meetings where 'cases' of domestic violence were discussed, it seems to be the case that this new approach works really well. All partners are convinced of their work. They all think this is the best, and only working, way of beating domestic violence.

It seems to be the case that the job of the police is the most important one among the different tasks in the network. This is the case because the police is the party that gets in contact with domestic violence, the perpetrator, and the victim first. Moreover, they have to make the other parties aware of the problem (for example, one specific family). The task of the police is not only to notice the problem and to take care of the situation being placed on the agenda in order to discuss it. Besides, they have to advise the other parties about a possible solution. The way the police integrated this subject in its organization differs in every region and in every safety house. However, this does not affect the fact that all partners of the police appreciate their police-partners. First of all, the police knows a lot about this subject, and often they do not only know the families, but also their neighbors and friends. They are qualified for this job, they are enthusiastic, they want to save everybody they can, they inform the right organizations, and they want to cooperate with other organizations because they know they cannot deal with this problem on their own.

Domestic violence is a serious problem that needs to be tackled by means of a good approach. This approach is structured as what Keast (and others, 2004) calls a 'network structure'. This concept has several characteristics. First of all, all parties have a common goal, which in this context is to stop domestic violence. Moreover, the subject is complex and hard to describe, like domestic violence. Furthermore, the persons related to the problem have to deal with more than one organization. Finally, because one has to deal with a complex problem, the market or a single organization on its own are not able to work out a solution. In practice, all parties are aware of the fact that they can only solve this problem together. Nevertheless, the danger of this type of cooperation is that an employee of an organization could get in conflict with the network structure and its own organization. That will happen if the goals, ideas et cetera of the two parties differ. In this case, this kind of danger could also be called 'role stress' (Dewettinck, K. & D. Buyens, 2003:244-247) and it occurs when an employee of (in this example) the police organization is torn between the network structure and its own organization. In this situation, he or she has to deal with, among others, different goals, ideas and wishes. The question we should ask ourselves is: Is it a problem that police officers can get confronted with a conflict that could be caused because they are torn between two parties that do not have the same way of working, ideas, goals et cetera? If yes, are there more problems faced by police officers that could affect their work?

The 'Rose of Leary' (Leary, 2004 & Van Dijk, 2007) shows us that the consequences of dissatisfied and unmotivated police officers could be catastrophic. In the worst case scenario, this could lead to a collapse of the cooperation. This is the case because if two parties do not want to work together anymore (because they are not able to or because it is not possible from their point of view), the other organizations will not be willing to work together anymore either. Leary explains that if somebody works together with a motivated person who wants to cooperate, this somebody will copy this manner of acting and he or she will be motivated to cooperate too. However, this also holds in opposite direction: if somebody works together with a person who does not want to cooperate, the other person will also work on its own.

Fortunately, the research pointed out that until now all partners of the police have been pleased by the way the police officers work. Moreover, this motivates them to cooperate (like Leary predicts). The important and strong position of the police shows that it is reasonable that the way the police officer acts may be more important than that of the other partners within the network. This is the case because of the specific work/task of the police. It implies that it is of significant importance that only enthusiastic police officers work in this cooperation network. Moreover, this shows us that it is important how police officers act. In other words, their behavior has to match with the expectations of other partners.

The case study showed that different organizations have specific expectations and ideas about the way police officers have to work with respect to domestic violence, since this working field differs significantly from others. The effects can be severe if a police officer does not act like he should. If he acts in the right way, he can immediately improve the situation in which domestic violence took place. It is important that people feel that they can trust the police officer. This holds for both the partners of the 'network structure' and the families that need help from the police officer. The officer must be social, helpful, service minded, flexible, autonomic, but also stable, and people should know what they can expect. In situations dealing with domestic violence, it is important that the police tries to avoid the use of violence, i.e. it should only be used if there is no other way to stop the violence. All parties that are part of the cooperation are really positive about the work of the police and the way they cooperate. This suggests that until now, the police has worked like the partners wanted them to.

The results of the report show us that despite the fact that the partners are satisfied with the police officers' work and effort, there remain some points of annoyance. For example, sometimes it is difficult that the police officers work based on facts, whereas employees of the assistance are guided by their feelings and experience. Another difficulty is the lack of time and capacity, which makes it hard to reach a police officer. In addition, in Enschede, the police cannot always do the review of the 'home ban'. When a person abuses a family member, the police has to make a review. The result of this review could be that the perpetrator has to leave his home for 10 days (this period can be extended). During these days, assistance can be started up. Though, because of less time and capacity in Enschede, the police cannot always do the review of the 'home ban', which is against the appointments made previously. If this happens, the police officers have to explain what is the reason of the lack of the review. In this case, they will get confronted with a conflict because the police officer has to deal with two different parties; the network structure and the police organization. Until now, the partners have been able to understand and accept this. However, this is not expected to hold on forever.

The interviews made clear that there are more problems a police officer has to deal with. He or she has to deal with some aspects in his or her own organization which are distinctive for so-called 'street-level bureaucrats' (SLB). An SLB is an employee of a hierarchic and bureaucratic organization of a governmental department. This concept is based on theories of Lipksy (1980) and Terpstra (2002). They explain that a police officer always has to deal with a chronically lack of time and capacity; that if services are made available, consumer demand will always increase; that an officer has to work with non-voluntary clients; and that a client cannot go to another organization because of the monopoly of the services the government offers. Furthermore, they explain that the work of the police depends on the support from other organizations and that it is of significant importance

that the policy related to the subject corresponds with the police officer's ideas and values. However, the police officers stated that the most concerning aspect of their work is the chronic lack of time and capacity. Because of the fact that they are not always able to respond to their 'network structure-partners' questions, they always have to decide which tasks will get priority and can be done directly.

The conclusion of the report is that, until now, the new way of cooperation has seemed to work quite well. The new approach that takes place in the safety houses may be the best way to stop domestic violence, but there remain some points of concern. The biggest problem is the chronic lack of time and capacity in police organizations, which has many influences on the network structure. This could lead, in the worst case scenario, to a collapse of the network structure, because if it is no longer possible for a police officer to cooperate with other organizations, these other organizations will withdraw from the cooperation too. This could lead to an expansion of domestic violence and other types of violence, like vandalism, in the future. The only way to stop domestic violence is by cooperation of different organizations, and it should be recognized that the police has a very important job in this network structure. The reasons that a collapse, fortunately, has not happened until now, seem to be the police officers' effort and enthusiasm. Until now, partners have accepted the excuses of the police in cases in which they did not do their work as expected. However, this is only the case because of the individual police officers. All together, this implies that the future of the network structure is in hands of the police.

Reading list

- Akerboom, E. (2009), Lezing op 29 september 2009 bij de conferentie: Tot hier en niet verder! AWARE en 112: Alarmsystemen voor slachtoffers belaging en huiselijk geweld, via http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/feiten/aware_lezing_erik_akerboom_290908.pdf, 14 oktober 2009.
- Dammen, R. van & L.P. van der Varst, E. Bervoets, J. Dobberlaar, V.J. van Bolhuis, T. Luiten (2008), Quick Scan Veiligheidshuizen. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- Dewettinck, K. & D. Buyens, *Role stress among front-line employees*, in: Looy, B. van, Gemmel, P. & Van Dierdonck, R. (2003), *Services Management: An Integrated Approach*. Pearson Publications.
- Dijk, B. van (2007), *Beïnvloed anderen, begin bij jezelf*. Zaltbommel: Thema Uitgeverij.
- Ferwerda, H. (2007), *Huiselijk Geweld gemeten*. Arnhem/Doodrecht: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Keast e.a. (2004), *Network structures: Working Differently and Changing Expectations*, in: Public Administration Review 64 (3), pp.363-371.
- Leary, T. (2004), *Interpersonal Diagnosis of personality*, Eugene: Research Publications.
- Mantgem, J. van (2009), *Daling van geweld komt niet uit de verf*, via http://www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/geweld/secondant_09_02_crim-trends_gewelddelicten.pdf, 14 oktober 2009.
- Ministerie van Justitie, *U heeft een huisverbod ... Wat nu?*, Praktisch informatie voor personen aan wie een huisverbod is opgelegd, Brochure via: www.huisverbod.nl, 14 oktober 2009.
- Ministerie van Justitie (2008), Factsheet Huiselijk Geweld 2008/F&A 8697. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid.
- Transact (2006), *Huiselijk geweld: Een kerntaak voor de politie*. Utrecht: Transact.

Vaan, K. de & F. van Vree, S. van Vugt (2009), *Modelaanpak Huiselijk geweld- Elementen voor lokaal beleid*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Veiligheidshuis (2009), *Veiligheidshuis*, <http://www.veiligheidshuis.nl/> , 14 oktober 2009.

WODC, Ministerie van Justitie (2008), *Evaluatie Justitie in de Buurt nieuwe Stijl*. Woerden.

Verwijzingen

Literatuur en referenties

Literatuur

Babbie, E. (2004), *The practice of Social Research*. Belmont: Thomson Wadsworth.

Bakker, G.D. (2009), *Van goede wil en samenwerking*. Den Haag: Nicis Institute.

Christophe, M. & R. Johannink (2008), *Huiselijk Geweld en de Politietak 2008-2011 "een kwestie van lange adem"* – Programmaplan.

College van procureurs-generaal (augustus 2008), *Notitie Veiligheidshuizen – Veiligheidshuizen: een visie op doorontwikkeling*.

Cremers, M.J. & B. van Dijk (2007), *Actie is reactie*. Zaltbommel: Thema Uitgeverij.

Dammen, R. van & L.P. van der Varst, E. Bervoets, J. Dobberlaar, V.J. van Bolhuis, T. Luiten (2008), *Quick Scan Veiligheidshuizen*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Deursen, J.M.J.M. van & H. van Zwam (okt. 2003), *Gelderse korpsen steken hun nek uit*, Tijdschrift voor de politie, jaargang 65/nummer 10, p. 26-33.

Dijk, B. van (2007), *Beïnvloed anderen, begin bij jezelf*. Zaltbommel: Thema Uitgeverij.

Ferwerda, H. (2007), *Huiselijk Geweld gemeten*. Arnhem/Doodrecht: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.

Gemeente Enschede, Brochure: *Wijkzorgteam- afstemming hulpverlening bij meervoudige problemen*.

Hasenfeld, Y. (1983), *Human Service Organizations*. New-Jersey: Prentice-Hall Inc.

Hasenfeld, Y. (1992), *Human Services as Complex Organizations*. Newbury Park: Sage Publications Inc.

Hasenfeld, Y. (2007), *Human Service Organizations*. Harlow: Pearson Education Limited.

Janssen, H. (2006), *Geweld achter de voordeur: aanpak van huiselijk geweld*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Dewettinck, K. & D. Buyens, *Role stress among front-line employees*, in: Looy, B. van, Gemmel, P. & Van Dierdonck, R. (2003), *Services Management: An Integrated Approach*. Pearson Publications.

Keast e.a. (2004), *Network structures: Working Differently and Changing Expectations*, in: Public Administration Review 64 (3), pp.363-371.

Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietaak (conceptversie, december 2006), Referentiekader huiselijk geweld – Kwaliteitsmonitor.

Leary, T. (2004), *Interpersonal Diagnosis of personality*, Eugene: Research Publications.

Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Ministerie van Justitie (april 2002), *Privé geweld - Publieke zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie.

Ministerie van Justitie (mei 2006), Factsheet huiselijk geweld. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Voorlichting.

Ministerie van Justitie (2008), Factsheet Huiselijk Geweld 2008/F&A 8697. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid.

Morsinkhof, H. & Gemeente Enschede- in samenwerking met de partners Veiligheidshuis Enschede (september 2008), *Werk(t) mee aan een veilig Enschede*, Enschede: Uitgeverij TIEM

Movisie- in samenwerking met het 'Landelijk programmabureau huiselijk geweld en de politietaak' (2009), *Huiselijk geweld: Een kerntaak voor de politie. Informatie voor politieprofessionals*.

Muir Jr., W.K. (1979), *Police – streetcorner politicians*. London/Chicago: The University of Chicago Press.

Os, P. van & M. Christophe, J. ter Mors, I. Polman, F. van de Streek, *Veiligheidshuizen – geen doel, maar een middel*, conceptversie visienotitie politie, 2009.

Renée Römken, R. & J. Poppel (oktober 2007), *Bruikbaarheid van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld. Een eerste evaluatie*. Tilburg: IVA.

Politie Utrecht (november 2006), *Protocol VeiligHuis*. Utrecht.

Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofddcommissarissen (mei 2005), *Politie in ontwikkeling, Visie op de politiefunctie*. Den Haag.

Ringeling, A.B. (1978), *Beleidsvrijheid van ambtenaren: Het spijtoptantenbeleid als een illustratie van de activiteiten van ambtenaren in de uitvoering van beleid*. Alphen aan den Rhijn: Samson

Ringeling, A.B. (1986), *Beleidsvrijheid opnieuw bezien, in: A.F.A. Korsten en W. Derksen, Uitvoering van overheidsbeleid: Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Smeets, M. Eysink & H. Vriend (mei 2008), *Van zendeling naar betrouwbaar bondgenoot*, Het tijdschrift voor de politie, nummer 5, p. 4-9.

Stals, I. (2005), *Huiselijk geweld*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu (Politie praktijk boeken).

Terpstra, J. (2002) *Sturing van politie en politiewerk*, Zeist: Kerckebosch BV.

Terpstra, J. & I. Bakker (2002) *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de buurt*. Enschede: IPIT.

Terpstra, J.B. & R. Kouwenhoven (2004), *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente.

TK (2001/2002), *Aanpak huiselijk geweld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28345, nr.1.

Torre, E.J. van der (1999), *Politiewerk – Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Transact (2006), *Huiselijk geweld: Een kerntaak voor de politie*. Utrecht: Transact.

Vaan, K. de & F. van Vree, S. van Vugt (2009), *Modelaanpak Huiselijk geweld- Elementen voor lokaal beleid*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Veen, R.J. van der (1990), *De sociale grenzen van beleid: Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Veiligheidshuis Amersfoort (2009), Informatie pakket over Veiligheidshuis Amersfoort.

Veiligheidshuis Enschede (september 2007), *Factsheet versie september 2007*.

WODC, Ministerie van Justitie (2008), *Evaluatie Justitie in de Buurt nieuwe Stijl*. Woerden.

Internetbronnen

Amersfoort (2005), Burgermeester vraagt actieve Amersfoorters als 'veiligheidsambassadeur', <http://www.amersfoort.nl/smartsite.shtml?id=123165> , 3 augustus 2009.

Akerboom, E. (2009), Lezing op 29 september 2009 bij de conferentie: Tot hier en niet verder! AWARE en 112: Alarmsystemen voor slachtoffers belaging en huiselijk geweld, via http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/feiten/aware_lezing_erik_akerboom_290908.pdf , 6 oktober 2009.

Folder Wijkzorgteam, via: www.wijkzorgteam.enschede.nl/.../manage.download.html , 18 augustus 2009.

Gemeente Enschede (2009), *Doelstellingen veiligheid*, <http://www.enschede.nl/wonen/veiligheid/00002/00001/> , 1 juli 2009.

Huisverbod (2009), *Huisverbod*, <http://www.huisverbod.nl/huisverbod> , 4 mei 2009.

Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietak, www.politiehuiselijkgeweld.nl , 21 oktober 2009.

Landelijk protocol huiselijk geweld en de politietak, <http://www.huiselijkgeweld.nl/beleid/politie.html> , 3 juni 2009.

Mantgem, J. van (2009), *Daling van geweld komt niet uit de verf*, via http://www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/geweld/secondant_09_02_crimi-trends_geweldsdelicten.pdf , 7 mei 2009.

Ministerie van Justitie, *U heeft een huisverbod ... Wat nu?, Praktisch informatie voor personen aan wie een huisverbod is opgelegd*, Brochure via: www.huisverbod.nl , 4 mei 2009.

Movisie, Over Movisie, http://www.movisie.nl/115082/def/home/over_movisie/ , 31 juli 2009.

NRC next (2007), Een zoveelste symbool voor falende hulpverlening, <http://www.nrcnext.nl/achtergrond/article1572543.ece> , 29 april 2009.

Omroep IKON (2009), De uitzending 'Spraakmakende zaken: Huiselijk geweld', presentatie door Paul Rosenmöler, www.ikonrtv.nl , 9 juni 2009.

Politie Zuid-Holland-Zuid (2007), *Huiselijk Geweld*, http://www.politie.nl/Zuid-Holland-Zuid/projecten/huiselijk_geweld.asp , 6 mei 2009.

2 Reflect, (2008), *Roos van Leary*, <http://www.2reflect.nl/roosvanleary.htm> , 14 mei 2009

Voortgangsbericht Huiselijk Geweld (mei 2006 – Den Haag), via: www.huiselijkgeweld.nl , 29 april 2009.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2008), *Huiselijk geweld – Wat is het beleid? – Landelijk beleid*, http://www.rivm.nl/vtv/object_document/o6065n30603.html , 4 mei 2009.

Veiligheidshuis (2009), *Veiligheidshuis*, <http://www.veiligheidshuis.nl/> , 4 mei 2009.

Veiligheidshuizen (2009), *Veiligheidshuis Amersfoort*, http://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis_amersfoort , 3 augustus, 2009.

Afkortingen

ASHG	Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld
BPS	Bedrijfsprocessensysteem
DOHG	Districtelijk overleg huiselijk geweld
HSO	Human Service Organisation
JCHG	Justitieel casusoverleg huiselijk geweld
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
MDO	Multidisciplinaire overleggen
OM	Openbaar Ministerie
SLB	Street-level bureaucrat
SSO	Stedelijk Strafketenoverleg
WZT	Wijkzorgteam

Bijlage 1 – Definitie ‘huiselijk geweld’

“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)” (Transact, 2006:2). Deze beschrijving is opgezet door het College van Procureurs-generaal en wordt in veel literatuur en voorlichtingsmateriaal gebruikt.

“Een kenmerk van Huiselijk Geweld is de omstandigheid dat dader en slachtoffer (waaronder het minderjarige slachtoffer) vaak desondanks – en soms noodgedwongen – deel blijven uitmaken van elkaars leefomgeving. Hiermee hangt samen dat Huiselijk Geweld vaak een stelselmatig karakter heeft en er een hoog recidiverisico is” (Transact, 2006:2).

In de uitleg van huiselijk geweld staan een aantal begrippen waar ik nog wat meer aandacht aan wil schenken (Transact, 2006:2):

- Geweld is de aantasting van de persoonlijke integriteit (lichamelijk waaronder seksueel en/of geestelijk).
- Daders binnen de huiselijke kring zijn een (ex-)partner, gezinslid, familielid en/of huisvriend.
- Huisvrienden zijn personen die een vriendschappelijke band onderhouden met het slachtoffer of iemand uit de onmiddellijke omgeving van het slachtoffer en die hem/haar in de huiselijke sfeer ontmoet.
- Slachtoffers: *“Allen die het geweld ervaren, veroorzaakt door hen die tot de huiselijke kring behoren: vrouwen en mannen die door hun (ex-)partners worden mishandeld, kinderen die door hun ouders of huisvrienden worden mishandeld of misbruikt, of die getuige zijn of zijn geweest van Huiselijk Geweld. Maar ook ouderen die door hun kinderen of verzorgende worden mishandeld”*.

Bijlage 2 – Het Veiligheidshuis

In het onderzoeksverslag wordt regelmatig over veiligheidshuizen geschreven. Deze bijlage zal enkele kenmerken die ook in het verslag staan samenvatten. Daarnaast gaat dit stuk dieper in op de verschillende modellen die bestaan en de organisatiestructuur van de veiligheidshuizen.

In het beleidsprogramma ‘Samenwerken, Samenleven’ van Balkenende IV is veiligheid opgenomen als vijfde pijler. Het beleid ‘Justitie in de Buurt nieuwe Stijl’, ook wel bekend onder de naam ‘veiligheidshuizen’, is hier één onderdeel van. Het doel van dit beleid is om gericht lokale criminaliteit en overlast aan te pakken. Hiervoor moet in 2009 een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen gerealiseerd zijn (WODC, 2008: 5).

De kracht van de veiligheidshuizen is de samenwerking tussen verschillende partijen op één fysieke locatie. Door de nabijheid van de partners en regelmatig overleg is sprake van korte communicatielijnen, bekendheid van elkaars taken en mogelijkheden, afstemming van strategieën en groeit het onderlinge vertrouwen.

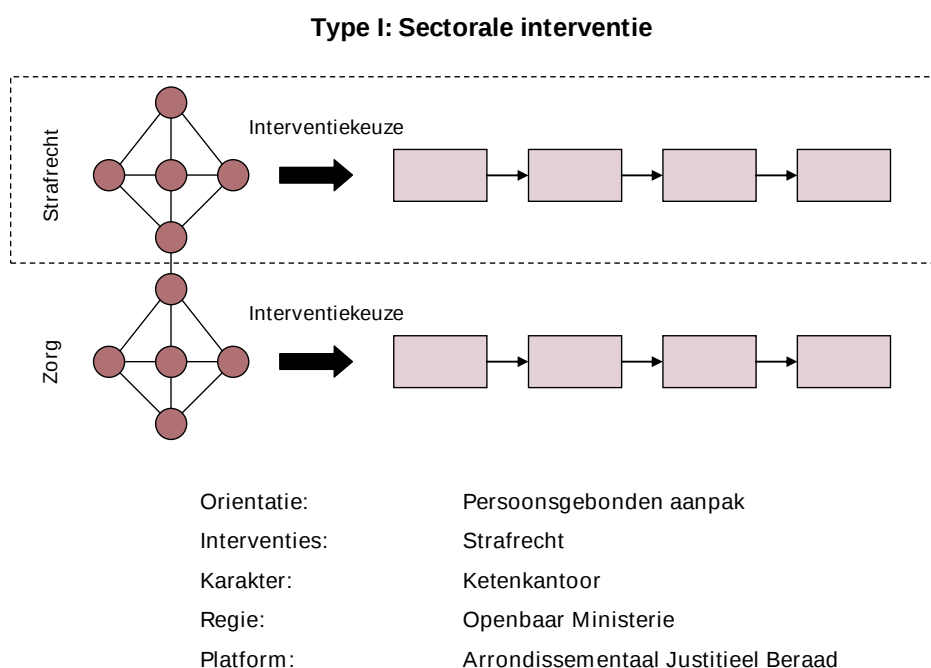
Het veiligheidshuis is sterk operationeel gericht en zorgt voor een verbinding tussen preventie, repressie, zorg en nazorg (Van Os e.a. (conceptversie visienotitie politie), 2009).

Bij de uitvoering van de doelstelling hebben het OM en de gemeente de regie over de samenwerking die erop gericht is om recidive van overlast en criminaliteit zowel terug te dringen, als te voorkomen. Op landelijk niveau zijn geen afspraken gemaakt over wie de regie heeft, dit is afhankelijk van het type veiligheidshuis (Van Os e.a. (conceptversie visienotitie politie), 2009).

Drie modellen

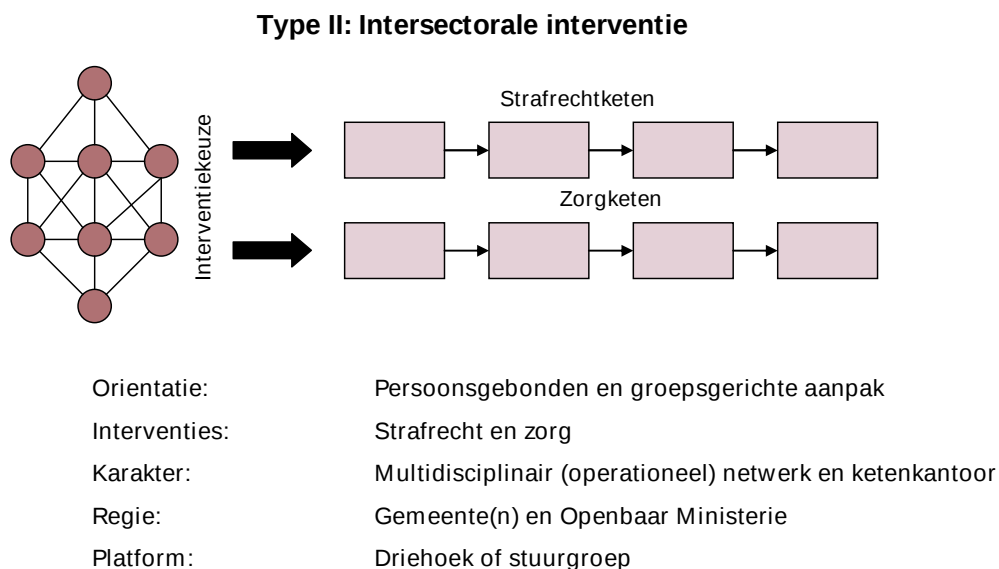
Uit het visiedocument van het College van procureurs-generaal blijkt dat 3 verschillende (ideaal)typen van veiligheidshuizen onderscheiden kunnen worden (Van Os e.a. (conceptversie visienotitie politie), 2009; College van procureurs-generaal, 2008):

Type 1: Sectorale interventie



Dit type veiligheidshuis oriënteert zich op strafrechtelijke interventie. *“In het netwerk worden keuzes gemaakt ten aanzien van de (voorgestelde) strafrechtelijke afdoening van zaken”*. Het richt zich op een optimalisering van de strafrechtketen. De aansluiting tussen de strafrechtketen en de zorgketen vindt voornamelijk plaats door *“een functionaris die zowel in het casusoverleg van het veiligheidshuis deelneemt als deelnemer is in zorgnetwerken waarbinnen de interventies in de zorgketen worden afgestemd”*. Dit type oriënteert zich voornamelijk op een persoonsgebonden aanpak. Het OM is in dit geval de eindverantwoordelijken en ketenregisseur.

Type 2: Het intersectorale interventietype

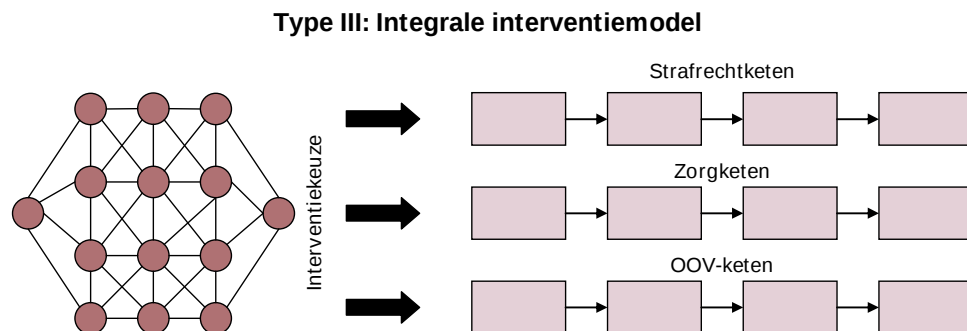


Bij dit type is sprake van een samenspel tussen de strafrechtketen en de zorgketen. De ketens werken niet los van elkaar, maar zijn verbonden. De oriëntatie richt zich in dit geval niet enkel op een persoonsgerichte aanpak, maar ook op een groepsgerichte aanpak. De thema's van dit type veiligheidshuis worden bepaald door de lokale context. En de regie en verantwoordelijkheid is gezamenlijk in handen van het OM en de gemeente. Wel is bepaald dat het OM de regie over de strafrechtketen heeft en dat de gemeente de regie heeft over de zorgketen.

Type 3: Het integrale interventietype

Het derde type veiligheidshuis bouwt als het ware voort op de andere twee typen. Het is eigenlijk een doorontwikkeling van de eerder besproken typen. Hierbij is bijvoorbeeld naast de persoonsgebonden en groepsgerichte aanpak ook sprake van een gebiedsgerichte aanpak. *“De interventies zijn (wanneer nodig) gebaseerd op een combinatie van strafrecht, zorg, toezicht en bestuursrechtelijk handhaving. In dit type veiligheidshuis staat het netwerk voorop dat door de ontwikkelde manier van werken in kan spelen op actuele problematieken”*. Dit type bestaat uit een groter aantal netwerkpartners en gaat meer tactisch te werk dan de andere typen. Hierbij heeft de gemeente de regie in handen en de sturing vindt plaats vanuit de (lokale of regionale) driehoek of vanuit de stuurgroep. Desalniettemin is het OM verantwoordelijk voor de manier waarop het strafrecht ingezet wordt. Binnen het netwerk staat het centraal om het strafrecht op een intelligente manier in te zetten. Dat kan dus ook betekenen dat het strafrecht juist niet ingezet wordt. Door de

grote mate van samenwerking bij dit type kunnen ook zware onderwerpen zoals mensenhandel aangepakt worden.



Orientatie:	Persoonsgebonden aanpak, groepsgerichte aanpak en gebiedsgerichte aanpak
Interventies:	Strafrecht, zorg, OOV (toezicht en bestuursrechtelijke handhaving)
Karakter:	Tactisch netwerk (ook beleidsoriëntatie) en ketenkantoor
Regie:	Gemeente(n) (dominanter) en Openbaar Ministerie
Platform:	Driehoek of stuurgroep

De organisatiestructuur

De organisatiestructuur verschilt per veiligheidshuis, maar er is wel een gezamenlijke basis. Deze heeft betrekking op drie verschillende niveaus: strategisch, tactisch en operationeel (Van Os e.a. (conceptversie visienotitie politie), 2009).

Strategisch niveau: de lokale of regionale driehoek

Op dit niveau vindt de afstemming plaats op *“hoofddlijnen en lange termijn visie: de strategische beleidsdoelstellingen. Leden zijn de burgemeester/korpsbeheerder, de (hoofd)Officier van Justitie en strategisch politieleider”*. De doelstellingen die op dit niveau worden vastgesteld, worden uiteindelijk door de stuurgroep omgezet in resultaten en werkprocessen.

Tactisch niveau: de stuurgroep

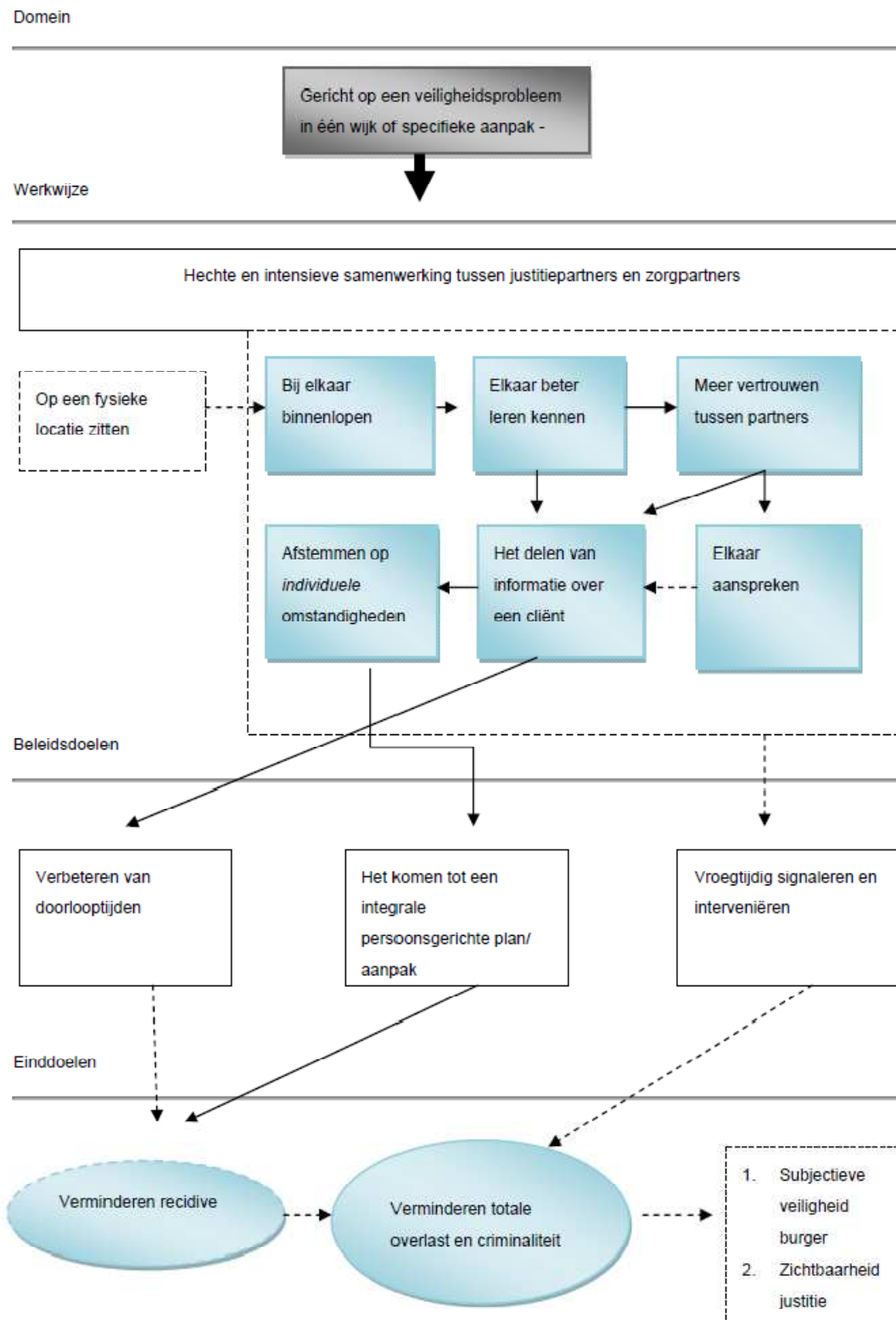
De stuurgroep bestaat uit direct leidinggevend van deelnemende organisaties, zoals districtchefs, Officieren van Justitie en de ketenmanager van het betreffende veiligheidshuis. De taak van de stuurgroep is om de strategische doelstellingen te vertalen naar een gepaste werkwijze en resultaten. Daarnaast adviseren zij de driehoek en bepalen zij hoe groot het type samenwerkingsverband is en waarop het zich richt.

Operationeel niveau: het casusoverleg

Op dit niveau vindt het casusoverleg plaats onder de regie van de ketenmanager. Het doel van dit overleg is dat de uitvoering van de processen op één lijn gebracht wordt. En door een constante terugkoppeling van de acties van de netwerkpartners wordt voorkomen dat een casus over het hoofd wordt gezien.

De stuurgroep rapport jaarlijks aan de driehoek en de ketenmanager. Zo niet, rapporteert de coördinator de voortgang op het operationele niveau aan de stuurgroep. Op deze manier vindt van onderaf een regelmatige (jaarlijkse) terugkoppeling van de voortgang plaats.

De werkwijze van het veiligheidshuis en de doelstellingen zijn door het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (2008:39) als volgt schematisch weergegeven:



Bijlage 3 - Organisatienetwerk Huiselijk Geweld en de Politietaak

Met deze bijlage wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier het Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietaak zich inzet om huiselijk geweld meer aandacht te geven en welke partijen en initiatieven hierbij betrokken zijn.

De taak van het programmabureau is om korpsen te ondersteunen bij het verbeteren en borgen van de aanpak van huiselijk geweld, het draagt hierbij geen verantwoordelijkheid over de uiteindelijke resultaten. De programmaleider (Mariëtte Christophe) heeft de dagelijkse leiding. Zij onderhoudt contacten met de korpsen, legt verantwoording af aan de Raad van Hoofddcommissarissen en beheert het budget. Wanneer de portefeuillehouder verhinderd is, neemt zij zitting in het Strategisch overleg Huiselijk Geweld van het ministerie van Justitie en het Interdepartementaal overleg Eergerelateerd - en Huiselijk Geweld, evenals het landelijk Implementatieteam Huisverbod en de begeleidingscommissie Veiligheid van de Federatie Vrouwenopvang (Christophe & Johannink, 2008:9).

De programmaleider wordt aangestuurd door de portefeuillehouder vanuit de Raad van Hoofddcommissarissen. Deze portefeuillehouder is tevens lid van Board Handhaving en maakt onderdeel uit van het Strategisch overleg Huiselijk Geweld. Eens in de twee maanden heeft de portefeuillehouder aan de hand van een voortgangsreportage een voortgangsgesprek met de programmaleider (Christophe & Johannink, 2008:10).

De totale geweldsportefeuille bestaat uit drie portefeuilles, daarvan is de portefeuillehouder Huiselijk geweld er één. De anderen zijn Geweld en Eergerelateerd geweld (Christophe & Johannink, 2008:10).

De Board Handhaving heeft verschillende strategische beleidsgroepen. Het programmabureau maakt deel uit van de Strategische Beleidsgroep Gebiedsgebonden Politiezorg. Deze beleidsgroep werkt met expertgroepen. De expertgroep Huiselijk Geweld bestaat uit de programmaleider, de portefeuillehouders en regionaal coördinatoren (Christophe & Johannink, 2008:10).

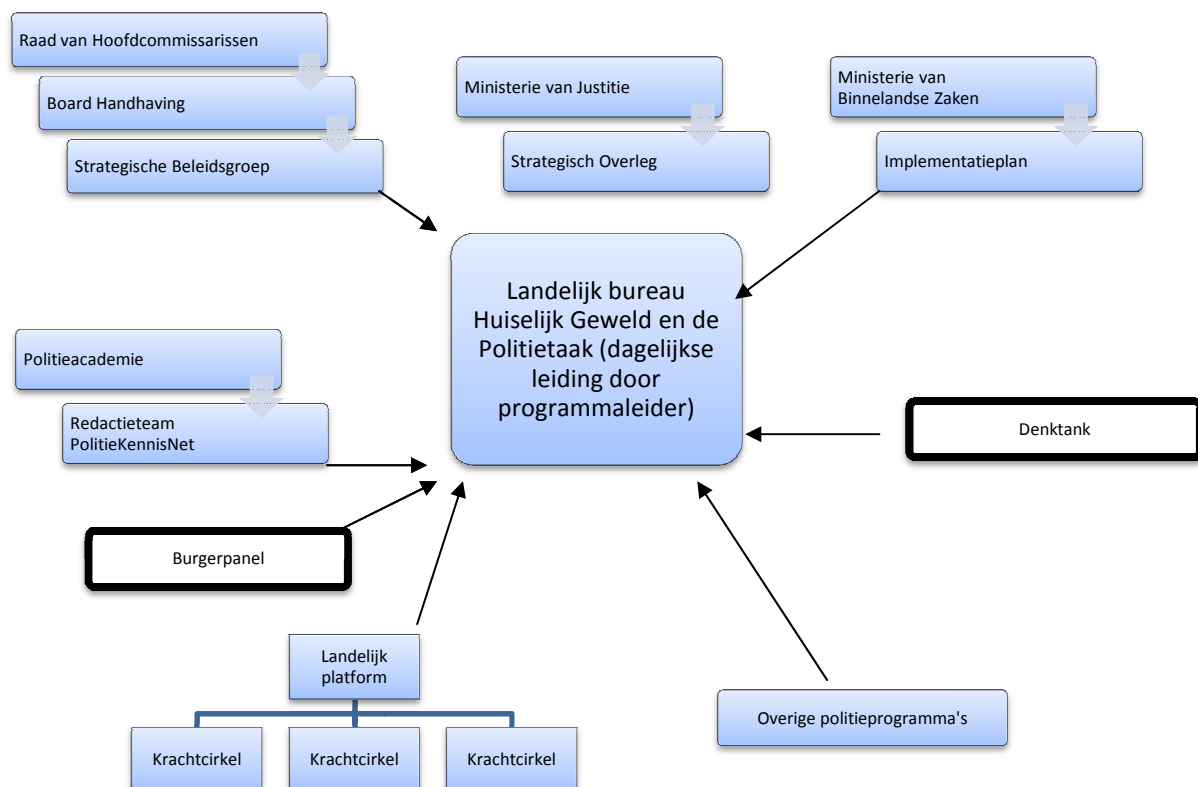
Daarnaast werkt het programma Huiselijk Geweld met krachtcirkels. *“Een krachtcirkel op een activiteit wordt gevormd door: een cluster of een bundeling van regionale coördinatoren uit de zes clusters die een activiteit adopteren”*. De clusterindeling is een werkvorm die overgenomen is uit het vorige programma ‘Ambitie verbindt’. Voor deze werkwijze is gekozen omdat het programma gebruik wil maken van alle kennis die in de 25 politieregio’s aanwezig is. Over het algemeen ligt deze kennis bij de portefeuillehouders, regionaal coördinatoren en bij de taakaccenthouders. De programmaleider ondersteunt, adviseert en faciliteert de vertegenwoordigers van de krachtcirkels. Zij doet dit gezamenlijk met de beleidsmedewerker van het programmabureau. Een krachtcirkel wordt op basis van behoeften bijeengeroepen (dit hoeft niet fysiek, het kan ook via de digitale weg) (Christophe & Johannink, 2008:11).

In het vorige programma is een landelijk platform opgezet waarvan de programmaleider voorzitter is. Dit programma houdt in dat alle regionale coördinatoren en portefeuillehouders bij elkaar komen, zij komen twee tot vier keer per jaar, één of twee dagen bijeen (Christophe & Johannink, 2008:11).

Voor het “*valideren en verspreiden van kennis en nieuwe voorschriften, aanwijzingen en regionale ‘best practices’ op het PolitieKennisNet*” zorgt het redactieteam van het PolitieKennisNet (Christophe & Johannink, 2008:12).

Twee andere belangrijke initiatieven die uiteindelijk deel moeten uitmaken van de activiteiten van het programmabureau zijn het burgerpanel en de denktank. Het is de bedoeling dat het burgerpanel de politie een spiegel voor kan houden. Het zal bestaan uit slachtoffers, betrokkenen en ex-plegers. De denktank zal bestaan uit “*gemandateerde bevoegde bestuurders die zorgen voor een draagvlak in hun organisaties en daarnaast uit betrokkenen die zorgen voor maatschappelijk inbreng vanuit verschillende groeperingen, zoals gezondheidszorg, media en wetenschap*”. Het streven is dat de denktank twee keer per jaar ingeschakeld wordt.

Schematisch ziet het er als volgt uit (de pijlen hebben geen betrekking op de manier waarop de zeggenschap georganiseerd is):

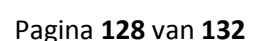


Bijlage 4 – De aanpak van huiselijk geweld in fasen

De aanpak van huiselijk geweld is in te delen in vijf fasen. Het is een aaneenschakeling van maatregelen die door de verschillende partners uit het netwerk huiselijk geweld uitgevoerd moeten worden om het terug te dringen. Ze zijn letterlijk overgenomen uit het programmaplan (Christophe & Johannink, 2008:14-15)

- Pro-actie: wegnemen structurele oorzaken van huiselijk geweld en het voorkomen van het ontstaan daarvan.
- Preventie: voorkomen directe oorzaken huiselijk geweld en beperken gevolgen huiselijk geweld.
- Preparatie: voorbereiden op het daadwerkelijk bestrijden van huiselijk geweld.
- Repressie: bestrijden van (lees: stoppen!) en hulp bieden bij huiselijk geweld.
- Nazorg: zó snel mogelijk herstellen van de situatie na huiselijk geweld.

Movisie heeft in samenwerking met het ‘Landelijk Programmabureau Huiselijk Geweld en de Politietak’ (2009) een stroomschema opgesteld. Hierin is duidelijk de routing te volgen die in werking treedt wanneer zich een huiselijk geweld incident voordoet.



Bijlage 6 – Ontwikkelingen op het gebied van casusoverleggen huiselijk geweld te Amersfoort

3 juli jongstleden is een bijeenkomst geweest met een aantal deelnemers van organisaties die verbonden zijn aan het veiligheidshuis van Amersfoort op het gebied van huiselijk geweld. Bij dit overleg is besloten dat men er naar streeft om met ingang van 1 januari 2010 regionaal een nieuwe structuur van de casusoverleggen huiselijk geweld op te zetten. Het huidige casusoverleg huiselijk geweld zal dan in twee overleggen gesplitst worden: het districtelijk overleg huiselijk geweld (DOHG) en het justitieel casusoverleg huiselijk geweld (JCHG).

Het districtelijk overleg huiselijk geweld

Bij het DOHG kijken de zorgpartners gezamenlijk naar alle zaken: zowel meldingen, aangiften als ambtshalve vervolgingen. Het zal met een systeemgerichte aanpak werken, met als doel om zo spoedig mogelijk de vrijwillige hulpverlening op te starten. Het overleg vindt plaats op (politie)districtsniveau.

Het justitieel casusoverleg huiselijk geweld

De justitiële partners zullen tijdens dit overleg naar de aangiften en ambtshalve vervolgingen kijken. Daarnaast worden ook meldingen besproken waarvan politie en/of andere partners een ambtshalve vervolging wenselijk zouden vinden. Deze aanpak is vooral dadergericht. De focus ligt op de invulling van een gedwongen kader in relatie tot afspraken die voortkomen uit het zorgoverleg (DOHG). De deelnemende justitiële partners zijn het OM, de politie, Reclassering en het ASHG (als schakel tussen het DOHG en JCHG).

Bijlage 7 – Taken van de politie uit het ‘Protocol VeiligHuis’

In Amersfoort is het ‘Protocol VeiligHuis’ de basis van alle justitiële casusoverleggen. Hierin zijn afspraken opgenomen die de betrokken partners bij de aanpak van huiselijk geweld met elkaar overeengekomen zijn. Hieronder zijn enkel de taken van de politie (letterlijk) overgenomen (Politie Utrecht, 2006):

Taken politie:

- Alle incidenten thuisgeweld worden door de politie gekenmerkt middels de projectcode Thuisgeweld in het Bedrijfs Processen Systeem (BPS).
- Indien geen aangifte wordt gedaan en geen aanleiding bestaat tot ambtshalve vervolging, wordt in de politieregio Utrecht de verdachte van thuisgeweld op vrijwillige basis doorverwezen naar De Waag voor daderhulpverlening. Deze doorverwijzing wordt in de politieregistratie vastgelegd.
- Een aangifte van thuisgeweld wordt onverwijld voorgelegd aan een Hulpofficier van Justitie. Uitgangspunt is dat elke thuisgeweldzaak in aanmerking komt voor afdoening volgens dit protocol. De zaak wordt ‘geoomerkt’ als protocolzaak.
- Verdachten van thuisgeweld worden:
 - in een heterdaad situatie: terstond aangehouden
 - buiten heterdaad: ten spoedigste aangehouden of ontboden
- Tijdens de in verzekeringstelling van een verdachte van thuisgeweld voert de Hulpofficier van Justitie overleg met de piketOfficier van Justitie of de verdachte moet worden voorgeleid aan de rechter-commissaris of moet worden heengezonden met een dagvaarding of oproeping voor een (Taakstraf Openbaar ministerie) TOM-zitting.
- De kennisgeving van in verzekeringstelling wordt door de politie gefaxt naar de Stichting Reclassering Nederland en wordt digitaal voorzien van het kenmerk ‘thuisgeweld’ en het kenmerk ‘Protocol VeiligHuis’.
- De vroeghulpmeldingen voor de districten Eemland Noord en Eemland Zuid worden door de politie gefaxt naar het Veiligheidshuis Amersfoort. De vroeghulpmeldingen voor de districten Paarendveld, Marco Polo, Utrecht Noord en Tolsteeg worden door de politie gefaxt naar het Veiligheidshuis Utrecht. De aldaar dienstdoende medewerker van een van de reclasseringsorganisaties bezoekt de klant of nodigt hem of haar uit voor een intakegesprek. De vroeghulpmeldingen voor de overige districten, welke (nog) niet door een van de Veiligheidshuizen worden bediend worden centraal naar de reclassering gefaxt.
- Indien de verdachte wordt heengezonden met een dagvaarding of oproeping voor een TOM-zitting, bespreekt de Hulpofficier van Justitie de zaak met een parketsecretaris.
- Het slachtoffer wordt op de hoogte gesteld van de te volgen strafrechtelijke aanpak.
- Er wordt zorg gedragen voor een volledig en kwalitatief goed dossier, - indien relevant - voorzien van foto’s en medische verklaringen en gebaseerd op de uitgangspunten van de Aanwijzing Thuisgeweld van het College van procureurs-generaal.
- Indien de verdachte wordt voorgeleid aan de rechter-commissaris, vergewist de politie zich ervan of de bewaring wordt toe- of afgewezen, dan wel de voorlopige hechtenis wordt geschorst (met bijzondere voorwaarden), en stelt het slachtoffer daarvan onverwijld op de hoogte.
- Bij schorsing van de voorlopige hechtenis houdt de politie toezicht op de naleving van de gestelde schorsingsvoorwaarden. Bij overtreding van de gestelde schorsingsvoorwaarden wordt onverwijld de piketOfficier van Justitie ingelicht.

Bijlage 8 – Officiële routing van ‘zorggevallen’ in Enschede

In Enschede bestaan meerdere overleggen op casusniveau. Om inzichtelijk te maken wat de verhouding tussen de overleggen is, hoe zij met elkaar in relatie staan en hoe een ‘zorggeval’ behandeld wordt, is de volgende routing overgenomen (Folder wijkzorgteam, via www.wijkzorgteam.enschede.nl):

Signaal van een zorgelijke situatie wordt door een convenantpartner afgegeven aan de procesmanager (instellingen die niet aan het WZT zijn verbonden kunnen altijd via een convenantpartner een signaal inbrengen).

- De procesmanager screent het signaal en zet wanneer nodig een inforonde uit bij convenantpartners.
- Op basis van de uitkomst van de inforonde maakt de procesmanager een professionele afweging met betrekking tot het toevoegen van regie aan de casus.
- Als sprake is van een WZT-casus:
 - aanwijzen casemanager.
 - en eerste Multi Disciplinair Overleg (MDO) organiseren.
- Plan van Aanpak (PvA) opgesteld door casemanager:
 - Casuïstiek periodiek op de agenda van MDO/WZT.
 - Op procesniveau in WZT besproken en zo nodig bijgesteld.
 - Uitvoering door betrokken instellingen o.l.v. casemanager.
 - Bij problemen in de uitvoering van PvA: bespreken in MDO/WZT-overleg.
- Na behalen van de doelen, monitoren.

Bijlage 9 – Actiepunten van de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie in Enschede bij de aanpak van huiselijk geweld

Om in het gebied dat onder de verantwoordelijkheid van het veiligheidshuis van Enschede valt, daadwerkelijk huiselijk geweld te verminderen en te voorkomen, zijn een aantal 'acties' geformuleerd voor de gemeente, de politie en het OM. Het is slechts een globale schets van actiepunten, maar het geeft een indicatie van de taken die deze drie partijen bij de aanpak van huiselijk geweld hebben. Ik citeer de volgende punten (H. Morschinkhof & Gemeente Enschede, 2008:30):

Gemeente:

- Nader onderzoek naar aard en oorzaak, op basis van de gegevens uit de WENS-²⁰enquêtes en toegespitst op de wijken waar huiselijk geweld het meest voorkomt.
- Opzet en uitvoering van nazorgprogramma's met speciale aandacht voor kinderen.
- Inzet van bestuurlijke instrumenten zoals tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld.
- Halfjaarlijkse rapportages van het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld

Politie:

- Zorg dragen voor adequate signalering en registratie van daders en slachtoffers.
- Betrekken zorgpartners voor nazorg.
- Betrekken Justitie voor vervolging.
- Beschikbaarheid per stadsdeel van twee taakaccenthouders.

Openbaar Ministerie:

- Het Openbaar Ministerie heeft verschillende manieren om huiselijk geweld aan te pakken. De ernst van het geweld geeft hierbij de doorslag.
- Recidivisten worden voorgeleid.
- Het Openbaar Ministerie wil meer gebruik maken van beleid om daders de toegang tot de woning te ontfangen – het tijdelijk huisverbod is in ontwikkeling.

²⁰ "WENS, de Wijkveiligheid in ENSchede, doet uitgebreid onderzoek naar de veiligheid in de wijken. Het brengt kwalitatieve en kwantitatieve gegevens bij elkaar. Die gegevens worden verkregen uit het cijfermateriaal van de politie, interviews met bewoners en in de wijk werkzame professionals en andere partners" (H. Morschinkhof & Gemeente Enschede, 2008:15).