

Het bestuursrechtelijke huisverbod

*'Het functioneren van de hulpofficier van justitie binnen de Wet
tijdelijk huisverbod'*



Het bestuursrechtelijke huisverbod

'Het functioneren van de hulpofficier van justitie binnen de Wet tijdelijk huisverbod'

Leon Veltman



UNIVERSITEIT TWENTE.

Universiteit Twente

Naam: Leon Veltman

Studentnummer: s0138266

Studie: Bestuurskunde

Email: l.veltman@student.utwente.nl

Telefoonnummer: 06-24879151

Datum: 02-02-2010

Begeleiders Universiteit Twente: Dr. M.S. de Vries en H. Sollie MSc

Begeleider politieregio Noord- en Oost Gelderland: M. Uenk

Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek dat gepresenteerd wordt ter afronding van mijn Bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Mijn bestuurskundige interesses gaan voornamelijk uit naar maatschappelijke problemen en veiligheid en dat is ook de richting waarin ik uiteindelijk streef af te studeren. De Bacheloropdracht bood mij dan ook een uitgelezen kans om mijn interesses en streven te combineren.

Begin april 2009 heb ik via de Vakgroep Maatschappelijke Risico's & Veiligheid vernomen dat de politieregio's Twente, Noord- en Oost Gelderland en IJsselland geïnteresseerd waren in hoe de opzet, organisatie en uitvoering binnen deze regio's vorm was gegeven met betrekking tot de toen recent ingevoerde Wet tijdelijk huisverbod. De bedoeling was om het onderzoek met twee medestudenten uit te voeren, waarbij ieder zelf kon bepalen welk deelaspect te onderzoeken. Mede omdat mijn vader zelf hulpofficier van justitie is, een belangrijke actor in dit proces, heb ik besloten om mij te richten op het functioneren van de hulpofficier van justitie binnen de Wet tijdelijk huisverbod.

Het onderzoek wat voor u ligt heb ik niet uit kunnen voeren zonder de hulp en bijdrage van een aantal personen die ik bij deze dan ook wil bedanken. Vanuit de Universiteit Twente wil ik mijn begeleiding Inge Bakker, Marsha de Vries en Henk Sollie bedanken, voor zowel de begeleiding als de kritische besprekingen van dit onderzoek. Vanuit de politieorganisatie wil ik mijn externe begeleidster Mirjam Uenk, uit Noord- en Oost Gelderland, bedanken voor het delen van haar kennis, het regelen van de hulpofficieren van justitie voor de interviews en het mogelijk maken van een meeloopdag. Voor deze meeloopdag wil ik tevens Hans Braafhart bedanken, omdat hij een hele dag voor mij heeft uitgetrokken en mij van alle benodigde informatie heeft voorzien. Daarnaast wil ook de overige projectleiders: Silvan Hijlkema, Selma Bingol en Henk Gerritsen bedanken voor het geven van informatie en het regelen van de interviews in Twente en IJsselland. En als laatste gaat mijn dank uit naar de hulpofficieren van justitie van wie ik de interviews afgenomen heb.

Enschede, februari 2010

Leon Veltman

Samenvatting

Huiselijk geweld, *'geweld dat gepleegd wordt door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer'*, bleek voorheen lastig effectief te bestrijden en dit hangt samen met het feit dat huiselijk geweld alleen werd bestreden vanuit het strafrecht. Weinig mensen doen namelijk aangifte van huiselijk geweld en indien men aangifte doet is het lastig om voldoende bewijslast te verzamelen. Huiselijk geweld werd voorheen gezien als een relatieprobleem en als een private zaak. Door een verandering in het veiligheidsdenken in Nederland ziet men huiselijk geweld tegenwoordig als *'een geweldsdelict met een hoog herhalingsrisico'*. Men beschouwd het nu als een maatschappelijk probleem en een publieke zaak. Parallel aan deze verandering vindt de maatschappij dat de overheid in gevallen waar de publieke veiligheid in het geding is preventief op dient te treden. Deze ontwikkeling heeft geleid tot de Wet tijdelijk huisverbod, waardoor men vanuit een bestuursrechtelijke grondslag preventief in kan grijpen. Hierdoor is men niet langer afhankelijk van aangifte en voldoende bewijslast, omdat een dreigende situatie volstaat. Het bestuursrecht en de Wet tijdelijk huisverbod maken het mogelijk dat de burgemeester, de eindverantwoordelijke, een deel van de bevoegdheden kan mandateren aan de hulpofficier van justitie. Aangezien de hulpofficier hierdoor te maken krijgt met een geheel nieuwe taak is het voor de politieregio's Twente, IJsselland en Noord- en Oost Gelderland relevant om te weten hoe de implementatie is uitgekomen in hun regio, mede omdat uit pilots bleek dat de hulpofficieren te maken hebben met capaciteitsproblemen en een hoge werkdruk. De hoofdvraag luidt dan ook:

'Wat zijn de verschillen in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod door de hulpofficieren van justitie tussen de drie regio's en hoe kunnen deze worden verklaard?'

Aan de hand van een casestudie is getracht deze hoofdvraag te beantwoorden, waarbij een meeloopdag, wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en acht interviews met hulpofficieren als onderzoeksmethoden zijn aangewend. De uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag heeft plaatsgevonden nadat eerst drie deelvragen zijn beantwoord, die chronologisch kort toegelicht worden:

'Hoe zijn de organisatie, opzet en werkwijze vormgegeven in de drie regio's?'

Op organisatorisch niveau doen er zich vooral overeenkomsten voor tussen de drie regio's. De bevoegde hulpofficieren hebben allen een tweedaagse opleiding, bestaande uit e-learning en een hovj-training, gevolgd en samenloop wordt, op de beginperiode in Apeldoorn na, overal standaard toegepast, uitstel is nergens een uitgangspunt. Een verschil bestaat er echter in de mate van mandatering, aangezien men in de meeste gemeenten van de drie regio's met een ondertekeningsmandaat werkt, behalve in zeven van de veertien Twentse gemeenten. Hier heeft men namelijk het eerste half jaar van de implementatie aangegrepen om te onderzoeken of een volmandaat of een ondertekeningsmandaat de regio het beste schikt. Een tweede verschil is de wijze van de organisatie en invulling van de capaciteit. Overeenkomstig is echter dat in geen van de regio's alle hulpofficieren bevoegd zijn, maar degene die wel bevoegd zijn worden in Twente en IJsselland parallel aan hun reguliere rooster ingeroosterd om zich beschikbaar te houden voor huisverbodwaardige gevallen. In Noord- en Oost Gelderland doet men dit op basis van een piketregeling. Opvallend is het daarnaast dat de hulpofficieren die huisverbodwaardige gevallen dienen te behandelen in Twente tevens Officier van Dienst (OVD) zijn en dit in de andere twee regio's niet het geval is. In Noord- en Oost Gelderland wordt men door de OVD opgeroepen om een huisverbodwaardig geval te behandelen, terwijl de hulpofficieren in IJsselland door de basispolitiezorg ingeschakeld worden. Met betrekking tot de opzet en werkwijze werken de drie regio's met procesbeschrijvingen die nagenoeg overeenkomen, en doet er zich, op de rol van de OVD na, slechts een verschil voor in de administratieve afhandeling. In Twente en Noord- en Oost Gelderland verrichten de hulpofficieren zelf alle administratieve handelingen, terwijl deze in IJsselland deels door het Teamsecretariaat afgehandeld worden. Het is waarschijnlijk dat dit samenhangt met het gegeven dat IJsselland de kortste gemiddelde tijdsduur per huisverbodwaardig geval kent. Verder is opvallend dat uit de registratiegegevens

blijkt, zoals deze in tabel 4.4 staan verwerkt, dat de meeste huisverbodwaardige gevallen zich voordoen in samenloop en uitstel soms toch wordt toegepast. Aangezien tabel 4.4 door een beperking in de registratiegegevens niet volledig ingevuld kon worden, is het niet mogelijk om verdere betrouwbare verwachtingen uit te spreken.

'Hoe beoordelen de hulpofficieren van justitie de bestuursrechtelijke taak en het (eigen) handelen?'

De hulpofficieren vinden het bestuursrechtelijk huisverbod een goed instrument om huiselijk geweld aan te pakken. Voor de meest effectieve toepassing vinden ze dat, indien mogelijk, het in samenloop toegepast dient te worden, waarbij uitstel geen uitgangspunt mag zijn. Men is verdeeld qua voorkeur voor een volmandaat of een ondertekeningsmandaat. Een volmandaat vermindert de afhandelingstijd en de kans op communicatiefouten, terwijl een ondertekeningsmandaat het mogelijk maakt dat de burgemeester er nog even kritisch naar kijkt. Opvallend, omdat de hulpofficier zichzelf als de meest geschikte actor ziet voor deze taak en een aantal hulpofficieren de toegevoegde waarde van de burgemeester relativeren. De meest in het oog springende knelpunten zijn een hoge werkdruk en de koppeling van de hulpofficier met het operationele proces ten tijde van een huisverbodwaardig geval. Deze aspecten dienen niet los van elkaar gezien te worden en een invulling op piketbasis lijkt voor een hogere werkdruk te zorgen dan een op roosterbasis. Een gelijktijdige OVD-dienst in Twente daarentegen versterkt de koppeling met het operationele proces, maar alle hulpofficieren vinden het problematisch dat zij hun team en reguliere werkzaamheden achter dienen te laten. Met betrekking tot de opleiding vindt men dat de rollenspellen geschrapt kunnen worden en vindt men het belangrijk dat er voldoende aandacht wordt besteedt aan het RiHG. Daarnaast wordt men aangeleerd om het bestuursrechtelijke proces aan de hand van de procesbeschrijving te doorlopen, die door de hulpofficieren wordt omschreven als 'checklist', 'reminder', 'leidraad' of 'afvinklijst'. Hoewel het invullen van het RiHG veel tijd kost, vindt men het een goed instrument om een weloverwogen afweging te maken. Met het invullen, van onder meer de subjectieve classificaties, wordt een beroep gedaan op de interpretatie en de professionele eigenschappen van de hulpofficier. Omdat de beoordeling hier op aankomt, vinden sommigen structurele terugkoppeling fijn. Dit wordt alleen in IJsselland gegeven. Voor de meeste hulpofficieren volstaan de richtlijnen die men per e-mail krijgt van de projectleiders en de aanwijzingen die men van de hulpverlening krijgt. Hoewel administratieve afhandeling en verantwoording belangrijk is, klagen de hulpofficieren, op die van IJsselland na, over de administratieve druk. In IJsselland is namelijk een deel van de afhandeling overgenomen door het Teamsecretariaat.

'Hoe zijn de naar voren gekomen knelpunten vanuit de literatuur te verklaren?'

Het bestuursrechtelijk huisverbod kan worden gezien als een reactie op de verandering in het veiligheidsdenken. De context waarbinnen verklaringen voor de knelpunten kunnen worden gezocht, is dat de politieorganisatie omschreven kan worden als een street-level bureaucratie, die in dit geval op institutioneel niveau als ambtelijk bureaucratisch omschreven kan worden, waarbij op uitvoerend niveau beroep wordt gedaan op professionele eigenschappen van de hulpofficier. De ambtelijk bureaucratische kenmerken zoals toezicht, controle en sturing zijn lastig te realiseren, omdat er op uitvoerend niveau gewerkt wordt met een zachte technologie, het aankomt op de interpretatie en professionele eigenschappen van de hulpofficier en deze handelingsvrijheid geniet bij het doorlopen van het bestuursrechtelijke proces. De hulpofficier is eigenaar van het repertoire, wat de opleiding hen niet aan kan leren, maar waardoor het, mede door de zachte technologie, ook lastig is om inhoudelijke feedback te geven. Een ondertekeningsmandaat, in plaats van een volmandaat, de na te leven procesbeschrijving en een uitgebreide administratieve afhandeling passen binnen een ambtelijke bureaucratische organisatie en kunnen het gebrek aan toezicht, sturing en controle enigszins compenseren, door de hulpofficier op een verantwoorde en zorgvuldige wijze de juiste handelingen in de juiste volgorde te laten verrichten onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Capaciteitsproblemen daarentegen zijn typerend voor een street-level bureaucratie als de politieorganisatie. De hulpofficieren vinden dat er van het aantal hulpofficieren er te weinig bestuursrechtelijk bevoegd of willen zijn, waardoor de werkdruk toeneemt

en onevenredig wordt verdeeld. Omdat de afhandeling van een huisverbodwaardig geval veel tijd in beslag neemt, kan een werkdag in Twente en IJsselland met uren verlengd worden en in Noord- en Oost Gelderland maar liefst veertien tot twintig uur in beslag nemen. Tijdens die uren kan men zich als operationeel leidinggevende niet bezig houden met het operationele proces, tast de hoge werkdruk de objectiviteit aan en is men geneigd uit zelfbescherming uitstel toe te passen. Sommigen kijken hierdoor met een negatieve blik tegen de aanpak. Hoewel uitstel geen uitgangspunt is, maar uit tabel 4.4 blijkt dat uitstel wel toegepast wordt, wordt er niet gesuggereerd dat deze allemaal uit zelfbescherming toegepast worden. De meest waarschijnlijke redenen voor uitstel zijn dat de meeste huisverbodwaardige gevallen zich voordoen tussen 15:00 uur en 07:00 uur, in samenloop met strafrecht, waarbij alcoholgebruik een grote rol speelt. Dit kan belemmeringen opwerpen, waardoor direct optreden moeilijk of zelfs onmogelijk is. Tenslotte dient nog opgemerkt te worden dat hoewel het RiHG maatwerk biedt, de hulpofficieren streven om iedereen gelijk te behandelen.

Om de werkdruk te reduceren en de uitvoering van de bestuursrechtelijke taak zoveel mogelijk los te maken van het operationele proces, wordt er aanbevolen om:

- de capaciteit te organiseren op basis van een kleine selecte groep 'toetsende' hulpofficieren die affiniteit hebben met de bestuursrechtelijke aanpak en deze in te delen volgens een piketregeling.

Daarnaast wordt het volgende aanbevolen om de afhandeling sneller te laten verlopen:

- overtuig de burgemeester van een volmandaat
- versnel de administratieve afhandeling voor de hulpofficier of besteedt deze deels uit

Om een goed beeld te krijgen in hoe de uitvoering van het bestuursrechtelijke proces verloopt is het een aanbeveling dat:

- de regio's het verloop van het bestuursrechtelijke proces goed monitoren

Tenslotte wordt het, gezien de relevantie van de kennisoverdracht, aanbevolen dat:

- de hulpofficieren de tips die zij krijgen van de hulpverlening doorgeven aan de projectleider
- men de hulpverlening integreert in de tweedaagse opleiding van de hulpofficieren

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

Lijst van afkortingen

1. Inleiding	10
1.1 Achtergrond	10
1.2 Aanleiding	11
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	11
1.4 Methodiek van onderzoek	12
1.5 Relevantie van het onderzoek	13
2. Huiselijk geweld	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Huiselijk geweld als maatschappelijk probleem	15
2.3 Wet tijdelijk huisverbod.....	16
2.4 Conclusie	18
3. Theoretisch kader	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Dienstverlenende organisatie	20
3.3 Street-level bureaucratie	20
3.4 Classificatie dienstverlenende organisatie	21
3.5 De selectiebureaucratie.....	21
3.5.1 Legitimiteit	22
3.5.2 Primaire proces.....	22
3.5.3 Structuur en aansturing	25
3.6 Stijl van beleidsuitvoering.....	26
3.7 Type handelen uitvoerenden.....	27
3.8 Conclusie.....	28
4. Organisatie, opzet en werkwijze drie politieregio's	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Organisatie.....	29
4.2.1 Organisatie Twente.....	29
4.2.2 Organisatie Noord- en Oost Gelderland	30
4.2.3 Organisatie IJsselland.....	31
4.3 Opzet en werkwijze.....	32
4.3.1 Opzet en werkwijze Twente.....	32
4.3.2 Opzet en werkwijze Noord- en Oost Gelderland	33
4.3.3 Opzet en werkwijze IJsselland	35
4.4 Conclusie.....	36
5. Beoordeling bestuursrechtelijke aanpak	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Beoordeling belangrijkste aspecten bestuursrechtelijke aanpak	39
5.2.1 Beoordeling oorspronkelijke aanpak	39
5.2.2 Beoordeling mandatering	39
5.2.3 Beoordeling samenloop	40

5.2.4 Beoordeling uitstel.....	40
5.2.5 Beoordeling capaciteit	41
5.2.6 Beoordeling opleiding.....	43
5.2.7 Beoordeling terugkoppeling	43
5.2.8 Beoordeling procesbeschrijving.....	44
5.2.9 Beoordeling RiHG, eigenschappen en vaardigheden.....	44
5.2.10 Beoordeling administratieve handelingen.....	45
5.3 Conclusie.....	46
6. Verklaring	48
6.1 Inleiding	48
6.2 Verklaring belangrijkste aspecten bestuursrechtelijke aanpak	48
6.2.1 Verklaring bestuursrechtelijke aanpak	48
6.2.2 Verklaring mandatering	48
6.2.3 Verklaring samenloop	49
6.2.4 Verklaring uitstel.....	49
6.2.5 Verklaring capaciteit	50
6.2.6 Verklaring handelingsrepertoire	51
6.3 Conclusie.....	54
7. Conclusie, aanbevelingen en reflectie	56
7.1 Inleiding	56
7.2 Conclusie.....	56
7.3 Aanbevelingen	57
7.4 Reflectie	59
7.5 Vervolgstudie	60
Literatuur en bronnenlijst	61
Bijlage I Schematisch overzicht theoretisch kader	63
Bijlage II Opzet en werkwijze drie politieregio's	64
Bijlage III Beoordeling bestuursrechtelijke aanpak	67
Bijlage IV Meeloopverslag	71
Bijlage V Vragenlijst interviews	72
Bijlage VI Politieorganisatie	76
Bijlage VII Feiten en omstandigheden voor het opleggen van een huisverbod.....	77
Bijlage VIII Stromenschema	80

Lijst van afkortingen

(A)SHG	advies en steunpunt huiselijk geweld
ATW	Arbeidstijdenwet
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BHV	basis handhaving voorziening
BPZ	basispolitiezorg
Hovj	hulpofficier van justitie
OM	Openbaar Ministerie
OVD	officier van dienst
RiHG	risicotaxatie-instrument huiselijk geweld
VNG	vereniging voor Nederlandse gemeenten

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Huiselijk geweld en de aanpak hiervan krijgen de laatste jaren steeds meer aandacht. Een omslagpunt was de nota 'Privé Geweld – Publieke Zaak' uit 2002, waarbij men niet langer spreekt over een relatieprobleem, maar waarin huiselijk geweld werd omschreven als '*een geweldsdelict met een hoog herhalingsrisico*'¹. Daarnaast is de overheid, in tegenstelling tot en met het einde van de twintigste eeuw, huiselijk geweld actief aan gaan pakken. Ten grondslag aan deze ontwikkeling ligt een verandering in het veiligheidsdenken in Nederland². Huiselijk geweld wordt niet langer gezien als een private zaak, maar als een publieke aangelegenheid en als een maatschappelijk probleem. Het publiek vindt dat daar waar de publieke veiligheid in het gedrang komt de overheid preventief op dient te treden. De overheid heeft vervolgens de regie op lokaal niveau neergelegd zodat huiselijk geweld effectief en integraal aangepakt kan worden³.

Met de oorspronkelijke aanpak werd huiselijk geweld alleen vanuit het strafrecht bestreden en kende meerdere knelpunten. Om te beginnen blijkt uit registratiegegevens van de politie dat in de jaren 2004, 2005 en 2006 op jaarbasis respectievelijk 56.355, 57.421 en 63.131 incidenten van huiselijk geweld geregistreerd zijn⁴. Opvallend is echter dat, gezien de aangiftebereidheid van alle slachtoffers, er maar 12% melding maakt van een incident bij de politie en dat slechts 6% van de slachtoffers uiteindelijk aangifte doet⁵. Slachtoffers kunnen bijvoorbeeld bang zijn om aangifte te doen of denken dat de politie en het Openbaar Ministerie (OM) de dader toch niet zullen vervolgen. Doordat er weinig aangifte gedaan wordt en het lastig is om voldoende bewijslast te verzamelen is het voor de politie en het OM lastig om de pleger als verdachte te vervolgen. Mede hierdoor verwacht men zelfs dat het werkelijke aantal incidenten van huiselijk geweld op jaarbasis minimaal 450.000 is⁶. Veel mensen lijken daardoor te maken te hebben met huiselijk geweld. In de nota 'Privé Geweld – Publieke Zaak' wordt gesteld dat een kwart van de Nederlandse bevolking in zijn of haar leven ooit slachtoffer is geweest of zal zijn van huiselijk geweld. Huiselijk geweld wordt dan ook wel omschreven als de vorm van geweld waarbij het grootste aantal slachtoffers valt⁷. Wanneer de dader wel aangepakt werd, dan werd deze vervolgd vanuit het strafrecht en hierbij verleende de reclassering daderhulpverlening en kreeg het gezin geen hulp aangeboden⁸.

Door een verandering in het veiligheidsdenken en de wens om huiselijk geweld effectiever aan te pakken heeft men het bestuursrechtelijk huisverbod ingevoerd. Dit huisverbod maakt het mogelijk om preventief op te treden en om verplichte hulpverlening te bieden aan het hele gezin. De pleger wordt voor tien dagen uit huis geplaatst wat voor rust zorgt en de kans biedt voor het opstarten van systeemgerichte en integrale hulpverlening met een dwangmatig karakter. Het bestuursrechtelijk huisverbod valt onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester en is sinds 1 januari 2009 geïmplementeerd onder de naam: '*Wet tijdelijk huisverbod*'. Vanuit het bestuursrecht mag de burgemeester een deel van zijn of haar bevoegdheden mandateren en volgens de Wet tijdelijk huisverbod kan de burgemeester dat in dit geval doen aan de hulpofficier van justitie uit de politieorganisatie⁹.

Een uitvoeringsadvies heeft voorgeschreven waar de implementatie minimaal aan dient te voldoen, maar op lokaal niveau bestaat enige ruimte voor lokale differentiatie van de beleidsuitvoering. Belangrijk om op te

¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2003 – 2004, 28 345, nr. 25, p. 1, 2

² Lünneke, 2009, p. 941

³ Eerste Kamer der Staten Generaal, 2008 – 2009, 30 657, nr. K pp. 4,5

⁴ Ferwerda, 2007, p. 12

⁵ Intomart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, 1997, p. 68

⁶ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2005 - 2006, 30 657, nr. 3, p. 1.

⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001 - 2002, 28345, nr. 2, p. 6

⁸ Eijkman en Haanraads, 2008, p. 24

⁹ Stb. 421, 2008, artikel 3

merken is dat altijd geldt dat daar waar strafrechtelijk opgetreden kan worden er strafrechtelijk opgetreden dient te worden¹⁰. De burgemeester of de hulpofficier kan afhankelijk van de mate waarin er sprake is van een dreigende situatie, aan de hand van een risico-taxatieinstrument beslissen om wel of niet een huisverbod op te leggen. Wanneer een huisverbod is opgelegd, dan mag de uithuisgeplaatste tien dagen geen contact hebben met de overige gezinsleden en zich niet ophouden rondom de woning. Gedurende die tien dagen stelt de hulpverlening een diagnose en maakt men een stappenplan om huiselijk geweld in het gezin te voorkomen en te zoeken naar oplossingen voor de problemen. Deze preventieve en bestuursrechtelijke aanpak van huiselijk geweld moet leiden tot een effectievere aanpak van dit geweld.

1.2 Aanleiding

Voorafgaand aan de implementatie van de wet op 1 januari 2009 heeft de wet proefgedraaid aan de hand van pilots in Amsterdam-Noord, Groningen en Venlo¹¹. De actor die in dit onderzoek centraal zal staan is de hulpofficier van justitie uit de politieorganisatie, die gewend is om repressief op te treden op basis van het strafrecht. De nieuwe wet maakt het, doordat de burgemeester zijn bevoegdheden deels kan mandateren, mogelijk dat de hulpofficier van justitie een preventieve taak uit gaat oefenen en wel op basis van het bestuursrecht. Uit de evaluaties van de pilots bleek dat de hulpofficiëren, doordat de nieuwe taak bovenop de reguliere werkzaamheden kwam, onder meer te maken kregen met capaciteitsproblemen en een hogere werkdruk¹². De politieregio's Twente, IJsselland en Noord- en Oost Gelderland zijn dan ook benieuwd wat de gevolgen van de implementatie voor de hulpofficiëren in hun regio zijn. Hoe deze actor functioneert is immers van grote invloed op het wel of niet opleggen van een huisverbod in relatie tot het beoogde doel, namelijk, preventie van huiselijk geweld. Aan de hand van dit onderzoek zal getracht worden om te kijken met welke spanningsvelden de hulpofficiëren in deze regio's te maken hebben en welke factoren hier mogelijk aan bijdragen.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het is gebleken dat in Nederland tegenwoordig anders tegen huiselijk geweld en de aanpak van huiselijk geweld wordt aangekeken. De hieruit voortgekomen Wet tijdelijk huisverbod heeft het mogelijk gemaakt dat de burgemeester een deel van de bevoegdheden mandateert aan de hulpofficier van justitie. Dit heeft gezorgd voor een geheel nieuwe en extra taak voor de politieorganisatie. Aangezien de drie politieregio's Twente, IJsselland en Noord- en Oost Gelderland geïnteresseerd zijn in de gevolgen van de implementatie voor de hulpofficiëren in hun regio's luidt de hoofdvraag als volgt:

'Wat zijn de verschillen in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod door de hulpofficiëren van justitie tussen de drie regio's en hoe kunnen deze worden verklaard?'

Deze hoofdvraag zal aan de hand van onderstaande deelvragen beantwoord worden:

- Hoe is de organisatie, opzet en werkwijze vormgegeven in de drie regio's?

Met de beantwoording van deze deelvraag wordt in kaart gebracht in hoeverre de politieregio's ten opzichte van elkaar verschillen met betrekking tot de organisatie, opzet en werkwijze. Bij de beschrijving van de organisatie wordt gekeken naar het type mandatering, de afspraken omtrent samenloop en uitstel, de opleiding en de capaciteit. Vervolgens zal bij de beschrijving van de opzet en werkwijze aandacht worden besteed aan de procesbeschrijvingen van de drie politieregio's en hoe de hulpofficier volgens deze procesbeschrijving dient te handelen. Aansluitend zijn de resultaten tot en met 31 mei 2009 schematisch

¹⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2003 – 2004, 28 345, nr. 25, p. 4

¹¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2005 – 2006, 30 657, nr. 3, p. 14

¹² Van Eijkeren en Kok, 2008; Eijkman en Haanraads, 2008 en Van Vree, 2007

weergegeven en kunnen wellicht dienen ter verklaring van de eventuele verschillen en overeenkomsten.

- Hoe beoordelen de hulpofficieren van justitie de bestuursrechtelijke taak en het (eigen) handelen?

Door de beantwoording van de eerste deelvraag moet inzichtelijk zijn hoe het beleid per politieregio is geïmplementeerd. Daarnaast is het ook van belang om vanuit het perspectief van de hulpofficier te bekijken hoe deze implementatie heeft uitgepakt. Wat gaat goed en wat gaat minder goed, verschilt dit per regio en zijn de verschillen te relateren aan bij de beantwoording van deelvraag 1 naar voren gekomen overeenkomsten en verschillen in organisatie, opzet en werkwijze?

- Hoe zijn de naar voren gekomen knelpunten vanuit de literatuur te verklaren?

Het theoretisch kader heeft vooral betrekking op dienstverlenende organisaties, oftewel street-level bureaucratieën. De uitvoerende heeft hier te maken met factoren die de uitvoering bemoeilijken, maar beschikt ook over manieren om met deze omstandigheden om te gaan. Er zal gekeken worden naar de relatie tussen de uitvoering van het beleid door de hulpofficieren en de verschillen tussen de drie politieregio's.

1.4 Methodiek van onderzoek

Om de verschillen in de uitvoering tussen de drie regio's goed in kaart te brengen is er gekozen voor een beschrijvende casestudie. Een casestudie leent zich goed voor de beschrijving van een sociaal systeem, die in dit geval de Wet tijdelijk huisverbod is¹³. Deze wet is van invloed op de organisatie van de bestuursrechtelijke taak binnen de politieorganisatie en zorgt voor onderlinge interacties tussen de betrokken actoren. De beschrijving van het sociale systeem zal zich dan ook richten op de sociale processen die zich afspelen tussen de betrokken actoren. Het onderzoek zal zich richten op de natuurlijke omgeving van dit systeem, waarbij het kenmerkend is dat niet gemanipuleerd of geëxperimenteerd wordt met of in de omgeving waarin de relevante actor opereert¹⁴. Een ander kenmerk van een casestudie is het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden¹⁵. In dit geval zijn data verzameld aan de hand van beleidsdocumenten, observaties (meelopen), interviews en een literatuurstudie. In het onderzoek is een beperkt aantal cases onderzocht, namelijk de drie politieregio's, waardoor het mogelijk is om enkele casussen met elkaar te vergelijken.

De literatuurstudie bestaat onder meer uit het gebruik van wetenschappelijke theorieën als onderzoeksmethode. Als basis is gebruik gemaakt van de theorie van Gastelaars met betrekking tot dienstverlenende organisaties¹⁶. De hulpofficier van justitie handelt volgens haar theorie vanuit een selectiebureaucratie, die door haar ook wel wordt omschreven als een street-level bureaucratie. In de uitwerking wordt ingegaan op de kenmerken waar de uitvoerende, omschreven als een de street-level bureaucaat, mee te maken heeft bij de uitvoering van zijn of haar taak en hoe de uitvoerende hier mee omgaat. Deze beschrijving van de uitvoering wordt aangevuld met inzichten van Lipsky en Prottas met betrekking tot street-level bureaucratieën- en bureaucraten¹⁷. De behandeling van theorieën omtrent street-level bureaucratieën en -bureaucraten leidt tot inzicht in de uitvoering en uitvoeringsproblemen waar de uitvoerder mee te maken krijgt. Aan de hand van een theoretische uitwerking van Terpstra en Havinga omtrent uitvoeringsstijlen wordt getracht om de vanuit het perspectief van de street-level bureaucratieën- en bureaucraten naar voren gekomen kenmerken te relateren aan het institutionele- en uitvoeringsniveau van de organisatie¹⁸. Hierdoor is het mogelijk om a) de politieorganisatie te omschrijven als een ambtelijk bureaucratische organisatie en b) de professionele kenmerken van de bestuursrechtelijke taak te herkennen. Vanuit de ambtelijk bureaucratische organisatie ligt de nadruk op het naleven van de regels en vanuit de professionele uitvoeringsstijl op het

¹³ Swanborn, 2002, p. 115

¹⁴ Swanborn, 2002, p. 115

¹⁵ Swanborn, 2002, p. 116

¹⁶ Gastelaars, 2005

¹⁷ Lipsky, 1980; Prottas, 1979

¹⁸ Terpstra en Havinga, 1999

bereiken van het doel. Aan de hand van de theorie van Kagan zal tenslotte worden ingegaan op het probleem van legaliteit, waarbij gekeken wordt naar het handelen van de uitvoerenden in relatie tot de regels¹⁹.

De afgenomen interviews waren kwalitatief van aard en zijn face-to-face afgenomen. De vragen waren afgeleid van het theoretische kader. Doordat de interviews open van karakter en semi-gestructureerd van vorm waren, was er voldoende ruimte om door te vragen. Het is van belang op te merken dat deze manier van interviewen zich niet leent voor generalisaties. Omdat generaliseren geen prioriteit bleek, kon er worden gezocht naar de meest informatierijke respondenten. Vrij vertaald kwam dit neer op de hulpofficieren die het meest te maken hebben gehad met het bestuursrechtelijke huisverbod en dit kan dan ook gezien worden als het selectie-criterium. Deze respondenten hebben door hun ervaring meer inzicht in onder andere de werkwijze, het proces en knelpunten. Patton omschrijft deze manier van selecteren als *'criterion purposeful sampling'*²⁰. Er is doelbewust gekozen voor informatierijke respondenten die, in relatie tot het huisverbod en in vergelijking met hun collega's, hier relatief veel mee te maken hebben gehad. Uiteindelijk zijn acht hulpofficieren geïnterviewd. Uit de regio's Twente en IJsselland zijn elk twee hulpofficieren geïnterviewd en zijn, op verzoek van de project-leider, uit de regio Noord- en Oost Gelderland vier hulpofficieren bevraagd. Noord- en Oost Gelderland bestaat als regio namelijk uit twee clusters. Uit ieder cluster zijn twee hulpofficieren geïnterviewd.

Voorafgaand aan de interviews is er ook een dag meegelopen met een hulpofficier. Hierdoor konden er indrukken worden opgedaan waardoor beter inzicht kon worden verkregen in het proces en relevante interviewvragen. Het verslag van het meelopen is als bijlage IV aan dit rapport toegevoegd. De gebruikte beleidsdocumenten zijn de procesbeschrijvingen van de drie regio's en zijn verwerkt in hoofdstuk 4.

Huiselijk geweld valt te omschrijven als *'geweld dat gepleegd wordt door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer'*²¹. In deze omschrijving vallen twee begrippen nader te specificeren, namelijk *'huiselijk'* en *'geweld'*. Met *'huiselijk'* wordt niet naar de plaats van het geweld verwezen, maar het doelt op de relatie tussen de pleger en het slachtoffer. De relatie is gebaseerd op het feit dat de pleger en het slachtoffer elkaar ontmoeten in de huiselijke sfeer. *'Geweld'* wordt omschreven als iedere vorm van aantasting van de persoonlijke integriteit²². Vaak maken de pleger en het slachtoffer deel uit van dezelfde leefomgeving. Omdat de pleger vaak in herhaling valt wordt huiselijk geweld gekenmerkt door een stelselmatig karakter²³.

1.5 Relevantie van het onderzoek

De relevantie van het onderzoek is volgens Geurts te omschrijven aan de hand van de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie²⁴. De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is het nut van de resultaten voor de opdrachtgever en eventueel voor de maatschappij in het algemeen²⁵. De politieregio's Twente, IJsselland en Noord- en Oost Gelderland hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn op welke wijze de recente implementatie verlopen is. Het onderzoek zal dan ook op de implementatie binnen deze regio's betrekking hebben en daarbij met name gericht zijn op de hulpofficier van justitie. De functie van de hulpofficier is een belangrijke functie binnen de politieorganisatie. Als leidinggevende is die namelijk verantwoordelijk voor de aansturing van het operationele proces. Op basis van de te presenteren knelpunten, verschillen tussen de regio's en de ervaringen van de hulpofficieren zelf, krijgt de politieorganisatie handvaten om de inrichting van de functie van de hulpofficier en zijn handwijze te verbeteren en daarmee het functioneren van de hulpofficier. Wanneer de politieorganisatie beter inzicht heeft in het functioneren van de hulpofficier kunnen zij wellicht zoeken naar een betere balans tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke taken van de

¹⁹ Kagan, 1978

²⁰ Patton, 1980, p. 176

²¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001-2002, 28 345, nr. 2, p. 6

²² Helpdesk Privacy, 2007, p. 1

²³ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001 – 2002, 28 345, nr. 2 p. 5

²⁴ Geurts, 1999, p. 133

²⁵ Geurts, 1999, p. 133

hulpofficier van justitie.

De maatschappelijke relevantie blijkt uit de in hoofdstuk 2 te bespreken verandering in het veiligheidsdenken. Door deze verandering wenst de maatschappij dat huiselijk geweld effectief en preventief wordt aangepakt. Of huiselijk geweld effectief en preventief wordt bestreden, hangt onder meer af van het functioneren van de hulpofficier, namelijk of deze een weloverwogen afweging kan maken. Daarnaast kunnen kinderen die huiselijk geweld meemaken, als slachtoffer of getuige, daar in hun verdere levensloop problemen van ondervinden, zoals gewelddadigheid, depressiviteit, concentratieverlies, angst, plotselinge veranderingen in het gedrag en baldadigheid²⁶. Om dit en om te voorkomen dat deze kinderen de huiselijk geweldplegers van de toekomst worden, is de maatschappij gebaat bij een hulpofficier die een weloverwogen afweging maakt.

De wetenschappelijke relevantie van een onderzoek is het nut van de resultaten voor de wetenschap, aangezien deze nieuwe inzichten, verklaringen of verhelderingen kunnen bieden²⁷. Dit onderzoek moet leiden tot inzicht in het handelen van de hulpofficier binnen de Wet tijdelijk huisverbod. Daarom zal in worden gegaan op de uitvoering van de hulpofficier en de positieve en negatieve aspecten die hier een rol bij spelen. Mede door de recente implementatie van de wet binnen de drie politieregio's heeft er nog geen soortgelijk onderzoek plaatsgevonden in de drie betrokken regio's. Het opdoen van een nieuwe theoretisch inzicht wordt door Geurts omschreven als *'een confrontatie van een bestaande theorie met de praktijk door middel van logische analyse of een empirische toetsing van die theorie'*²⁸. In dit onderzoek worden de bestaande theorieën gepresenteerd in hoofdstuk 3. Daarna worden in de hoofdstukken 4 en 5 de praktijk omschreven. De confrontatie van de theorie met de praktijk zal aansluitend in hoofdstuk 6 worden omschreven.

²⁶ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001 - 2002, 28345, nr. 2, p. 7

²⁷ Geurts, 1999, p. 133, 134

²⁸ Geurts, 1999, p. 134

Hoofdstuk 2 Huiselijk Geweld

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is een kort beeld geschetst van de omvang van huiselijk geweld en is gesteld dat huiselijk geweld omschreven kan worden als *'geweld dat gepleegd wordt door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer'*. Daarnaast is er enkele malen verwezen naar een verandering in het veiligheidsdenken die zich in Nederland heeft voorgedaan. Deze verandering zal in §2.2 beschreven worden, evenals de knelpunten die zich tijdens de oorspronkelijke aanpak voordeden. De verandering in het veiligheidsdenken heeft geleid tot de Wet tijdelijk huisverbod die in §2.3 kort wordt toegelicht.

2.2 Huiselijk geweld als maatschappelijk probleem

Gezien de besproken omvang in §1.1 blijkt dat huiselijk geweld een groot probleem is. De laatste decennia is het probleem, maar ook de aanpak van huiselijk geweld steeds meer onder de aandacht gekomen. Uit de nota 'Privé Geweld – Publieke Zaak' uit 2002 blijkt dat huiselijk geweld niet langer als slechts een relatieprobleem wordt beschouwd, maar als *'een geweldsdelict met een hoog herhalingsrisico'*²⁹. Tevens wordt huiselijk geweld ook beschouwd als een maatschappelijk probleem³⁰. De veranderde perceptie zal in het onderstaande nader toegelicht worden.

Tot het einde van de vorige eeuw trad de overheid bij de aanpak van huiselijk geweld terughoudend op³¹. De laatste twee decennia heeft zich een verandering voorgedaan in het veiligheidsdenken, waardoor men meer oog heeft gekregen voor maatschappelijke problemen³². Voorheen werd huiselijk geweld, omdat het vooral achter de voordeur afspeelt, namelijk beschouwd als een private zaak, terwijl het tegenwoordig wordt gezien als een maatschappelijk probleem en een publieke zaak. Parallel aan deze verandering vindt de maatschappij dat de overheid in gevallen waar de publieke veiligheid in het geding is preventief op dient te treden³³. De overheid is van mening dat publieke problemen het beste op lokaal niveau aangepakt en geregisseerd kunnen worden³⁴. Dit verklaart waarom de aanpak van huiselijk geweld onderdeel is van de lokale veiligheidszorg en naast de openbare orde onder de verantwoordelijkheid valt van de burgemeester. De gemeentelijke regie maakt een gecoördineerde en integrale aanpak mogelijk, waardoor men effectief op kan treden³⁵.

De oorspronkelijke aanpak kent een strafrechtelijke vervolging van de dader en is repressief van karakter. Vanuit deze aanpak kan de politie slachtoffer en de eventuele kinderen op vrijwillige basis doorverwijzen naar de hulpverlening. De hulpverlening kende echter enkele knelpunten. Indien slachtoffers hulpverlening kregen aangeboden, dan kreeg men dit vaak van meerdere hulpverleningsinstanties tegelijk, zonder dat zij dit van elkaar wisten. Wanneer de instanties hier wel van op de hoogte waren, dan bleek de hulpverlening niet efficiënt te verlopen door onvoldoende onderlinge communicatie. Een ander probleem was het vrijwillige karakter van de hulpverlening, wat er toe leidde dat gemiddeld gezien slechts 25 à 30% van de betrokkenen bij de hulpverlening op kwam dagen³⁶. De verdachte kreeg daarnaast hulpverlening aangeboden vanuit de reclassering, waarbij men zich vooral richtte op de verdachte en niet op de problemen binnen het gezin. De hulpverlening vanuit het bestuursrecht heeft daarentegen een dwangmatig karakter, is preventief van aard en richt zich op alle betrokkenen binnen het gezin³⁷. Daarbij streeft men erna om zo snel mogelijk te interveniëren in een crisissituatie en om binnen 48 uur een intake te doen, zodat een diagnose gesteld kan worden. De toe te passen hulpverlening is systeemgericht, waarbij het proces geregisseerd en gecoördineerd wordt door een

²⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2003 – 2004, 28 345, nr. 25, p. 1, 2

³⁰ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2005 - 2006, 30 657, nr. 3, p. 1

³¹ Lunneman, 2009, p. 940

³² Lunneman, 2009, p. 941

³³ Lunneman, 2009, p. 940

³⁴ Eerste Kamer der Staten Generaal, 2008 – 2009, 30 657, nr. K pp. 4,5

³⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001 – 2002, 28 345, nr.2 p. 8

³⁶ Eijkman en Haanraads, 2008, p. 24

³⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2005 - 2006, 30 657, nr. 3, p. 2

casemanager.

Een ander gevolg van het veranderde veiligheidsdenken is dat de maatschappij minder moeite heeft met inbreuken op de persoonlijke en individuele levenssfeer³⁸. Hoewel rekening gehouden dient te worden met het maatschappelijke belang en de eis van proportionaliteit³⁹, verklaart de verminderde moeite het begrip voor de preventieve bestuursrechtelijke handelingen. Immers kan de burgemeester, en namens hem of haar de hulp-officier, iemands woning binnendringen zonder dat een bewoner een strafbaar feit heeft begaan en de potentiële pleger vervolgens voor tien dagen de toegang tot zijn of haar huis ontzeggen. Ter plaatse beoordeelt men of het bestuursrechtelijke optreden proportioneel is, maar dit kan ook achteraf worden getoetst wanneer een van de betrokkenen in beroep gaat⁴⁰.

Ten gevolge van de veranderende perceptie heeft het ministerie van Justitie het Verwey-Jonker Instituut verzocht om de wettelijke mogelijkheden voor een uithuisplaatsing te onderzoeken. Het instituut onderzocht de bestaande wettelijke mogelijkheden in Duitsland en Oostenrijk en concludeerde dat een preventief huisverbod leidde tot effectieve hulpverlening aan alle betrokkenen en ook zorgde voor veiligheid en rust voor de achterblijvers⁴¹.

2.3 Wet tijdelijk huisverbod

Door een verandering in het veiligheidsdenken en de ervaren knelpunten bij de oorspronkelijke aanpak, vond de minister van Justitie, namens het kabinet, dat een effectievere aanpak van huiselijk geweld nodig was en dit heeft geleid tot de Wet tijdelijk huisverbod, die uiteindelijk per 1 januari 2009 is geïmplementeerd. In het onderstaande zal in worden gegaan op een aantal relevante aspecten die een rol spelen bij de wet en het huisverbod. Bij enkele aspecten wordt een koppeling gemaakt naar de ervaringen die men opgedaan heeft gedurende de pilots in Amsterdam – Noord, Groningen en Venlo. Daarnaast zal ook verwezen worden naar een uitvoeringsadvies dat opgesteld is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Mede door de ervaringen uit de pilots, hebben zij aangegeven waaraan de implementatie minimaal dient te voldoen en waar ruimte is voor invulling naar lokaal inzicht.

Volgens artikel 1 van de Wet tijdelijk huisverbod wordt onder een *'huisverbod'* verstaan: *'beschikking houdende een last tot het onmiddellijk verlaten van een bepaalde woning en een verbod tot het betreden van, zich ophouden bij of aanwezig zijn in die woning en een verbod om contact op te nemen met degenen die met de persoon tot wie de beschikking is gericht in dezelfde woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven'*⁴². Opvallend is dat een huisverbod de vorm heeft van een beschikking. Volgens artikel 1:3 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) valt een beschikking te omschrijven als *'een besluit dat niet van algemene strekking is, (...)'*, en daarom zal per individueel geval bekeken worden of de beschikking toegepast wordt⁴³. Een beschikking, of een besluit dat niet van algemene strekking is, valt vervolgens via artikel 1:3 lid 1 Awb te omschrijven als een *'een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling'*⁴⁴. Het opleggen van een huisverbod moet daarom schriftelijk gebeuren en kent een publiekrechtelijke grondslag, namelijk de Wet tijdelijk huisverbod. Een huisverbod kan worden opgelegd wanneer: *'een persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat'*⁴⁵. De feiten en omstandigheden waarover gesproken wordt⁴⁶, zijn als bijlage VII opgenomen in dit onderzoek.

³⁸ Lünne-man, 2009, p. 941

³⁹ Grondwet artikel 10

⁴⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005 - 2006, 30 657, nr. 3, pp. 7, 8

⁴¹ Lünne-man, K., Tak, P.J.P. en Piechocki, D., 2002, p. 8

⁴² Stb. 421, 2008, pp. 1, 2

⁴³ Awb, artikel 1:3 lid 2

⁴⁴ Awb, artikel 1:3 lid 1

⁴⁵ Stb. 421, 2008, p. 1

Wanneer de betrokkenen, zowel de pleger als het slachtoffer, het niet eens zijn met het besluit om wel of geen huisverbod op te leggen, dan voorziet artikel 6 in de mogelijkheid om beroep aan te tekenen. Het beroep dient binnen drie dagen na het opstellen van de beschikking plaats te vinden en de voorzieningenrechter dient volgens lid 2 regel b meteen of binnen 24 uur uitspraak te doen of de beschikking juist is⁴⁷. Wanneer de pleger het huisverbod overtreedt zal de overtreding als een strafbaar feit behandeld worden.

De gemeentelijke regiefunctie blijkt uit het feit dat de bestuursrechtelijke taak onder de verantwoordelijkheid valt van de burgemeester, maar ook uit het gegeven dat de wethouder van de afdeling Zorg en Welzijn ervoor dient te zorgen dat een Advies- en Steunpunt voor Huiselijk Geweld (ASHG) op lokaal niveau de hulpverlening kan coördineren⁴⁸. Deze coördinerende taak maakt het mogelijk dat de ketenpartners op een soepele wijze met elkaar kunnen samenwerken. De burgemeester kan daarentegen op basis van artikel 3 uit de Wet tijdelijk huisverbod een deel van de bevoegdheden *mandateren* aan de hulpofficier van justitie, die dit vervolgens niet mag doormandateren. De burgemeester kan besluiten om geen mandaat, een ondertekeningsmandaat of een volmandaat te verlenen. In de laatste twee gevallen verricht de hulpofficier handelingen onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Uit de pilots bleek dat Venlo werkte met een ondertekeningsmandaat, terwijl Groningen en Amsterdam hadden gekozen voor een volmandaat. De burgemeester van Venlo wenste gezien het bestuursrechtelijke karakter van het huisverbod na het invullen van het RiHG door de hulpofficier telefonisch geïnformeerd te worden, om vervolgens zelf de beslissing te nemen⁴⁹. In de evaluaties werd weinig over de mandatering in Amsterdam gesproken, maar het volmandaat in Groningen hield in dat de hulpofficier na het wel of niet opgelegde huisverbod telefonisch een toelichting gaf aan de burgemeester. Voor een overzichtelijke en eenduidige wijze van aanpak pleitte men in Venlo en Groningen voor één type mandatering in de regio⁵⁰.

Belangrijk om op te merken is dat wanneer huiselijk geweld volgens het strafrecht bestreden kan worden, het strafrecht gevolgd dient te worden⁵¹. Uit het uitvoeringsadvies blijkt de mogelijkheid voor de burgemeester om de bestuursrechtelijke aanpak van huiselijk geweld in samenloop met het strafrecht toe te passen⁵². Een burgemeester zou samenloop kunnen toepassen, omdat deze van mening is dat het bestuursrechtelijke huisverbod mogelijkheden biedt om de problemen binnen het gezin op te lossen, terwijl hier vanuit het strafrecht minder aandacht aan wordt besteedt. Wanneer een burgemeester van mening is dat een strafrechtelijke vervolging vanuit het OM minder prioriteit krijgt wanneer in samenloop een huisverbod opgelegd is, kan deze ervoor kiezen om geen samenloop toe te passen. In de pilotgemeenten was bijna bij elk huisverbod sprake van samenloop⁵³. De hulpofficier uit de pilots zien in een aanvullend huisverbod een meerwaarde, omdat de betrokkenen op deze manier alsnog de juiste hulp aangeboden kan worden⁵⁴.

Het uitvoeringsadvies wil dat de hulpofficier zo snel mogelijk ter plaatse komt⁵⁵, omdat de betrokkenen gedurende of na een crisissituatie meteen baat hebben bij een interventie. Daarnaast kunnen indicatoren als emoties en bijvoorbeeld kapotte meubelen op een later moment verdwenen zijn of in intensiteit zijn afgenomen. De politieregio's kunnen echter beslissen om *uitstel* toe te passen, wat inhoudt dat de hulpofficier het hele bestuursrechtelijke traject of het RiHG op een later moment doorloopt of afneemt. Redenen hiertoe

⁴⁶ Stb. 421, 2008, p. 1

⁴⁷ Stb. 421, 2008, p. 3

⁴⁸ Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2004, artikel 2

⁴⁹ Eijkman en Haanraads, 2008, p. 15

⁵⁰ Van Eijkeren en Kok, 2008, p. 14

⁵¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2003 – 2004, 28 345, nr. 25, p. 4

⁵² Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008, p. 30

⁵³ Van Vree, 2007, p. 9

⁵⁴ Eijkman en Haanraads, 2008, p. 22

⁵⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008, p. 48

kunnen zijn dat de hulpofficier met andere belangrijke dingen bezig is of er simpelweg geen beschikbaar is.

Om bestuursrechtelijk bevoegd te geraken, dienen de hulpofficieren volgens het uitvoeringsadvies een twee-daagse *opleiding*, bestaande uit e-learning en een hovj-training, te volgen⁵⁶. Aan de hand van e-learning wordt getracht om de hulpofficieren basiskennis aan te leren en de hovj-training is een training die specifiek gericht is hoe de hulpofficier de bestuursrechtelijke taak uit dient te voeren.

Vanuit de pilots vonden de hulpofficieren de trainingen globaal gezien voldoende informatie geven, ondermeer over hoe men diende te handelen. Uit de pilots bleek echter ook dat in de praktijk vaak anders gehandeld werd dan de trainingen voorschreven, maar het is nog niet onderzocht in hoeverre de trainingen hierbij een rol spelen⁵⁷.

De politieregio's dienen de *capaciteit* van het aantal bevoegde en beschikbare hulpofficieren goed te organiseren. Aangezien uitstel geen uitgangspunt is, dient op elk moment dat een huisverbodwaardig geval zich voordoet een hulpofficier beschikbaar te zijn die de zaak behandelt. Opvallend is dat men in het uitvoeringsadvies ervoor pleit om niet alle hulpofficieren bestuursrechtelijk bevoegd te maken. Het achterliggende idee is dat het een tijd duurt voordat de hulpofficier de benodigde expertise heeft opgebouwd, omdat men niet dagelijks met huisverbodwaardige zaken te maken krijgt. Hoe minder hulpofficieren bevoegd zijn, hoe groter de kans is dat men frequenter met huisverbodwaardige gevallen te maken krijgt en hoe sneller men zicht vervolgens specialiseert⁵⁸. Er dient daarmee een goede afweging gemaakt te worden hoe de organisatie, gezien de wens tot specialisatie, het beste georganiseerd kan worden.

Daarnaast bleek uit de pilots dat met de invoering van de nieuwe taak de capaciteit van het aantal hulpofficieren niet was meegegroeid⁵⁹, wat leidde tot capaciteitsproblemen en een toegenomen werkdruk⁶⁰. In Venlo uitte zich dit in het gebeuren dat de hulpofficieren niet naar alle meldingen gingen en dat het draagvlak onder de hulpofficieren voor de aanpak afnam⁶¹. In Amsterdam werden van de 105 huisverbodwaardige meldingen, slechts 50 aan de hand van het RiHG door de hulpofficier beoordeeld⁶².

De stappen die de betrokken actoren gedurende het bestuursrechtelijke proces dienen te doorlopen, zijn door het VNG in het uitvoeringsadvies uitgewerkt in een stromenschema. Het bespreken van al deze stappen is voor dit rapport te uitvoerig, en daarom volstaat een verwijzing naar het stromenschema dat als bijlage VIII aan dit rapport is toegevoegd. De stappen die in dit proces door de hulpofficieren dienen te worden doorlopen, worden in hoofdstuk 4 toegelicht, aangezien in dit hoofdstuk aandacht wordt besteed aan de opzet en werkwijze van de politieregio's Twente, Noord- en Oost Gelderland en IJsselland.

2.4 Conclusie

Huiselijk geweld kan omschreven worden als *'geweld dat gepleegd wordt door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer'*. Door een verandering in het veiligheidsdenken wordt dit type geweld niet langer gezien als een relatieprobleem en daardoor als een private aangelegenheid, maar als een publieke aangelegenheid en maatschappelijk probleem. Door diezelfde verandering heeft de aanpak van huiselijk geweld zich ook verder ontwikkeld. De knelpunten van de oorspronkelijke aanpak en de verandering in het veiligheidsdenken hebben geleid tot de Wet tijdelijk huisverbod, die per 1 januari 2009 is ingegaan. Op basis van deze wet wordt, onder lokale regie, actief en preventief opgetreden, waarbij de aanpak zich als integraal en systeemgericht laat kenmerken. Deze nieuwe aanpak maakt het mogelijk om voor tien dagen een huisverbod op te leggen, waarbij de uithuisplaatsing van de (potentiële) plegger voor rust moet zorgen en de hulpverlening het moment aangrijpt

⁵⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008, pp. 33, 35 en 36

⁵⁷ Van Vree, 2007, p. 73

⁵⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2008, p. 36

⁵⁹ Van Vree, 2007, p. 30

⁶⁰ Eijkman en Haanraads, 2008, p. 27

⁶¹ Van Vree, 2007, p. 8, Eijkman en Haanraads, 2008, p. 27

⁶² Kriek, 2009, p. 55

om met een dwangmatig karakter heel het gezin hulp te verlenen. Het bestuursrechtelijke karakter van de wet blijkt uit het feit dat het huisverbod de vorm heeft van een beschikking. Op basis van vooraf vastgestelde feiten en omstandigheden kan een huisverbod opgelegd worden en wanneer een betrokkene het hier niet mee eens is, kan deze hier tegen in beroep gaan.

Bij de uitvoering van de wet is de gemeentelijke regiefunctie van belang. Deze uit zich in het door de wethouder van Zorg en Welzijn te organiseren ASHG en de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het huisverbod. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet tijdelijk huisverbod kan deze een deel van zijn of haar bevoegdheden mandateren aan de hulpofficier van justitie.

Het VNG heeft in een uitvoeringsadvies voorgeschreven waaraan de implementatie op lokaal niveau minimaal dient te voldoen en waar ruimte bestaat voor eigen lokale invulling. In ieder geval dient daar waar strafrechtelijk opgetreden kan worden, dit ook te gebeuren. Het is echter mogelijk om het bestuursrecht in samenloop met het strafrecht toe te passen. De hulpofficieren worden pas bestuursrechtelijk bevoegd wanneer zijn hiervoor een tweedaagse opleiding gevolgd hebben, maar het VNG adviseert dat niet alle hulpofficieren bestuursrechtelijk bevoegd moeten zijn, zodat de hulpofficieren die wel bevoegd zijn vaker te maken krijgen met huisverbodwaardige gevallen, en daardoor eerder een specialisme ontwikkelen. Wanneer er zich een huisverbodwaardig geval voordoet, dan dient de hulpofficier zo snel mogelijk op te treden en uitstel dient dan ook geen uitgangspunt te zijn.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Het doel van het onderzoek is om te bekijken of er verschillen in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod door de hulpofficieren van justitie zijn en om deze te verklaren. De theorie, uitgewerkt in drie thema's en acht hoofdkenmerken, van Gastelaars, is gebruikt om de politieorganisatie als dienstverlenende organisatie te classificeren als een selectiebureaucratie en de hulpofficieren als uitvoerenden⁶³. Aanvullend worden theorieën van Lipsky en Prottas gebruikt om de uitvoerende te omschrijven als een street-level bureaucraat⁶⁴. Een theoretische uitwerking van Terpstra en Havinga is gebruikt om onderscheid te maken in de uitvoering op institutioneel en op uitvoerend niveau, waarbij in wordt gegaan op het spanningsveld tussen de ambtelijk bureaucratische organisatie en de bestuursrechtelijke taak met professionele kenmerken⁶⁵. In hoeverre de nadruk ligt op het doel en/of de regels, zal beslecht worden aan de hand van een theoretische uitwerking van Kagan⁶⁶.

3.2 Dienstverlenende organisatie

Een weergave van het soort organisatie dat in dit onderzoek centraal staat, kan door een citaat van Hasenfeld worden weergegeven. Gastelaars heeft het oorspronkelijke citaat uitgebreid met de wensen en verwachtingen van de klant. Het hieronder weergegeven citaat is van Hasenfeld en wat cursief gedrukt is, zijn de toevoegingen van Gastelaars⁶⁷:

“... that set of organizations whose principle function is to protect, maintain, or enhance the personal well-being of individuals and/or to fulfil their expectations, by defining, shaping or altering their personal attributes or by supplying them with services and goods and/or by enhancing their individual participation as ‘Human Service Organisations’”

Uit het oorspronkelijke citaat valt op dat een dienstverlenende organisatie het doel heeft om te proberen het welzijn van mensen te beschermen, te onderhouden of te verbeteren. De organisatie probeert dit te bereiken door de persoonlijke kenmerken van de mensen vast te stellen, te vormen of juist te veranderen. Aan het citaat heeft Gastelaars toegevoegd dat de organisatie ook rekening dient te houden met de verwachtingen en inbreng van de klant. Hiermee is volgens haar de omschrijving nog niet compleet. Volgens haar dienen dienstverlenende organisaties ook rekening te houden met de centrale waarden van de organisatie⁶⁸.

3.3 Street-level bureaucratie

Kenmerkend voor dienstverlenende organisaties is dat zij met mensen werken die het ‘*ruwe materiaal*’ vormen. Ieder mens, zowel klant als uitvoerende, heeft zijn of haar eigen normen en waarden, wat de transactie tussen de klant en de uitvoerende moreel beladen maakt. Een ander kenmerk wat de transactie voor een uitvoerende bemoeilijkt is het gegeven dat de klant onvoorspelbaar is, waardoor geen enkele situatie voor de uitvoerende hetzelfde is. Deze moeilijke en beladen transactie vindt tevens plaats in een turbulente omgeving, aangezien iedereen, de omgeving van de organisatie ook, bepaalde verwachtingen heeft van de transactie⁶⁹. Onduidelijke of ambigue doelstellingen zijn een ander kenmerk voor het werk van de uitvoerende⁷⁰. In dit verhaal is de uitvoerende de hulpofficier van justitie, die huiselijk geweld de ene keer vanuit het strafrecht dient te bestrijden en een andere keer vanuit het bestuursrecht. Vanuit het bestuursrechtelijke perspectief

⁶³ Gastelaars, 2005

⁶⁴ Lipsky, 1980 en Prottas, 1979

⁶⁵ Terpstra en Havinga,

⁶⁶ Kagan, 1978

⁶⁷ Gastelaars, 2005, p. 17

⁶⁸ Gastelaars, 2005, p. 17

⁶⁹ Gastelaars, 2005, p. 18

⁷⁰ Gastelaars, 2005, p. 19

moet de hulpofficier bijvoorbeeld bepalen in welke mate er sprake is van een dreigende situatie en of deze situatie een huisverbod wel of niet legitimeert. De mate van dreiging kan soms moeilijk voor de hulpofficieren vast te stellen zijn. Lipsky stelt dat uitvoerenden die in een dergelijke omgeving opereren behoefte hebben aan handelingsvrijheid en omschrijft een dergelijke uitvoerende als een street-level bureaucraat en de organisatie van waaruit deze opereert als een street-level bureaucratie⁷¹.

3.4 Classificatie dienstverlenende organisatie

Een dienstverlenende organisatie kan aan de hand van een typologie van Hasenfeld geïnclassificeerd worden. Het doel en het middel bepalen op wat voor type klant de organisatie zich richt en welke technologie als middel wordt ingezet, om het welzijn van de klant te beschermen, te onderhouden en/of te verbeteren door middel van hun persoonlijke kenmerken vast te stellen, te vormen of juist te veranderen⁷².

Tabel 3.1 Typologie dienstverlenende organisatie

Transformatie-technologie → Type klant ↓	People Processing	People Sustaining	People Changing
Normaal functionerend	Type I	Type III	Type V
Afwijkend functionerend	Type II	Type IV	Type VI

Om het soort klant te kunnen typeren, is door Hasenfeld onderscheid gemaakt tussen normaal en afwijkend functionerende klanten⁷³. In het geval van het bestuursrechtelijke huisverbod dient de basispolitiezorg bij een melding of aangifte van huiselijk geweld aan de hand van drie selectiecriteria te bepalen of er sprake is van een dreigende, huisverbodwaardige, situatie. Een dreigende situatie is niet normaal en maakt de klanten van de hulpofficier afwijkend.

Afhankelijk van of de dienstverlenende organisatie zich ten doel stelt om het welzijn van de mensen te beschermen, te onderhouden of te verbeteren, kan een organisatie de persoonlijke kenmerken van de mensen vaststellen, vormen of juist veranderen. Deze komen respectievelijk overeen met *'people processing'*, *'people sustaining'* en *'people changing'* en worden door Hasenfeld omschreven als transformatietechnologieën⁷⁴.

In het geval van *'people processing'* wordt getracht de persoonlijke kenmerken van de klant vast te stellen en te labelen, zodat een volgende organisatie vervolgens weet welke zorg, hulp of behandeling deze klant behoeft. Wanneer *'people sustaining'* wordt toegepast, streeft de desbetreffende organisatie ernaar om het huidige welzijn van de klant te handhaven, terwijl men middels *'people changing'* probeert om het welzijn van de klant te verbeteren door de persoonlijke kenmerken te veranderen.

In dit geval is er sprake van *'people processing'*, aangezien de hulpofficier of de burgemeester met het wel of niet opleggen van een huisverbod de situatie van de klanten labeld en daarmee aangeeft of het gezin wel of niet behoefte heeft aan hulpverlening.

Bij de uitoefening van de bestuursrechtelijke taak kan de politieorganisatie door de combinatie van het afwijkende type klant en *'people processing'* als transformatie technologie geïnclassificeerd worden als type II.

In de theorie van Gastelaars wordt een als type II geïnclassificeerde dienstverlenende organisatie een selectiebureaucratie genoemd, een organisatie die zich richt op selectieprocessen.

3.5 De selectiebureaucratie

Een selectiebureaucratie dient bij het maken van selecties algemene rechtsregels toe te passen op individuele gevallen. Volgens Gastelaars komt zo'n type organisatie overeen met een door Lipsky omschreven street-level

⁷¹ Lipsky, 1980, p. 3

⁷² Hasenfeld, 1983, p. 6

⁷³ Hasenfeld, 1983, p. 5

⁷⁴ Hasenfeld, 1983, p. 5

bureaucratie⁷⁵. Eerder bleek al dat street-level bureaucratieën beschikken over handelingsvrijheid bij de uitvoering. In deze paragraaf zullen we aan de hand van drie thema's en de bijbehorende hoofdkenmerken beschrijven wat de mogelijke oorzaken zijn voor de handelingsvrijheid van de uitvoerende actor. De drie thema's zijn 'legitimiteit', 'het primaire proces' en 'de structuur en aansturing'.

3.5.1 Legitimiteit

Het eerste hoofdkenmerk van legitimiteit, het **referentiekader**, heeft betrekking op de geïnstitutionaliseerde verwachtingen die de maatschappij heeft ten opzichte van de organisatie⁷⁶. Het referentiekader van een selectiebureaucratie wordt omschreven door de aspecten verstatelijking⁷⁷ en juridificering^{78 79}. De politieorganisatie is een uitvoerende organisatie van de overheid. Op basis hiervan dient zij strafrechtelijke en bestuursrechtelijke taken te vervullen. Vanuit deze positie wordt de politieorganisatie ook wel een moderne bureaucratie genoemd⁸⁰. Hierbij is het kenmerkend dat alle betrokkenen, zowel de overheid, de politie en de burgers, allen aan (dezelfde) rechtsregels gebonden zijn en daarmee zijn de onderlinge verhoudingen gejuridificeerd. Gezien het referentiekader, kan gesteld worden dat de maatschappij op basis van de verstatelijking en juridificering verwacht dat iedereen gelijk behandeld wordt. Kenmerkend voor selectiebureaucratieën is dan ook het streven naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, de centrale waarden van de organisatie⁸¹. Deze **centrale waarden** vormen het tweede hoofdkenmerk van legitimiteit en hangt samen met het referentiekader.

Typend voor een selectiebureaucratie is dat wanneer zij op een juiste manier naar deze kenmerken handelt, ze vervolgens ook legitiem handelt⁸². Door de al eerder omschreven verandering in het veiligheidsdenken, zijn de verwachtingen van de maatschappij veranderd. Huiselijk geweld kan nu, vanuit het bestuursrecht, ook aangepakt worden wanneer zich nog geen strafbaar feit heeft voorgedaan en er slechts sprake is van een dreigende situatie. In hoeverre hiervan sprake is hangt af van de interpretatie van de hulpofficier van justitie. Deze dient op te treden in een samenleving die gekenmerkt wordt door verscheidene culturen, maar dient situaties aan de hand van een risico-taxatieinstrument te beoordelen die bestaat uit vooraf opgestelde criteria. De antwoordalternatieven kennen echter gradaties, waardoor er ruimte is voor subjectieve classificaties. Dit maakt het moeilijk om algemene rechtsregels toe te passen op individuele gevallen, waardoor het lijkt dat de centrale waarden onder druk komen te staan. In dit geval zijn het niet de regels die bepalen wat er gaat gebeuren, maar de hulpofficier.

3.5.2 Primaire proces

Het tweede thema, het primaire proces, heeft betrekking op het moment van selecteren of een situatie huisverbodwaardig is tot en met het uitdelen van het huisverbod. De drie hoofdkenmerken die volgens Gastelaars typerend zijn voor het primaire proces zijn de centrale technologie, de uitvoerenden en de klant.

De **centrale technologie** vormt het handelingsrepertoire van de uitvoerende⁸³ en dient toegepast te worden in een omgeving zoals deze in §3.3 is beschreven. Om in een dergelijke omgeving op te kunnen treden werkt de uitvoerende met een zachte technologie, waarbij er ruimte is voor handelingsvrijheid voor de uitvoerende. Zachte technologieën worden gekarakteriseerd door hun weinig voorspellende vermogen. Dit is onder meer te relateren aan de moreel beladen en onvoorspelbare klanten. Een zachte technologie is nooit volledig

⁷⁵ Gastelaars, 2005, p. 24

⁷⁶ Gastelaars, 2005, p. 32

⁷⁷ In het kader van verstatelijking dient de politieorganisatie gezien te worden als een onderdeel van de overheid, als uitvoerende macht

⁷⁸ Juridificering; het wettelijk vastleggen van onderlinge relaties

⁷⁹ Gastelaars, 2005, p. 33

⁸⁰ Gastelaars, 2005, p. 33

⁸¹ Gastelaars, 2005, p. 34

⁸² Gastelaars, 2005, p. 31

⁸³ Gastelaars, 2005, p. 60

ontwikkeld en het is onmogelijk om de effectiviteit van het middel vast te stellen⁸⁴. De onvolledigheid brengt met zich mee dat de uitvoerende geen volledig beeld verkrijgt van de klant, maar slechts van datgene wat zichtbaar is of aan de hand van de technologie kan worden opgemerkt. De beoordeling komt hierdoor deels aan op de interpretatie van de uitvoerende. Doordat de effectiviteit niet vastgesteld kan worden, is het lastig om feedback te leveren op het verrichte werk. Uitvoerenden kunnen zich in deze situaties onder meer redden door het toepassen van *praktijkideologieën*. Dit houdt in dat men afwijkt van de officiële handelswijze om de situatie werkbaar te maken en onder controle te krijgen. Dit kan men ontwikkelen door het opdoen van eigen ervaring en inzichten⁸⁵. Wanneer dit gerelateerd wordt aan de hulpofficier, dan zou deze bijvoorbeeld ter plaatse de betrokkenen uit elkaar kunnen halen, door bijvoorbeeld de pleger de opdracht te geven in een andere ruimte plaats te nemen, hoewel dit nergens voorgeschreven staat. Een ander voorbeeld is dat de hulpofficier gezien de morele beladenheid, er kan worden besloten iemand voor tien dagen zijn of haar huis uit te sturen, bij twijfel over de uitkomst toch voor een huisverbod kiest, zodat de hulpverlening op gang komt en het probleem aangepakt wordt.

De beschrijving van de **uitvoerende** zal gedaan worden vanuit het perspectief van de selectiebureaucratie, maar ook hoe deze informatie aan kan wenden om de werkomstandigheden te controleren. Daarnaast wordt bekeken hoe bepaald kan worden of de hulpofficier of de organisatie de eigenaar is van het handelings-repertoire

Kenmerkend voor street-level bureaucratieën is dat deze vaak over te weinig middelen beschikken, zodat de uitvoerenden hun taken niet optimaal uit kunnen voeren. Wanneer er sprake is van te weinig uitvoerend personeel, dan kan dit leiden tot capaciteitsproblemen⁸⁶. Een reden dat veel street-level bureaucratieën over te weinig uitvoerenden beschikken is dat de maatschappij van de overheid verwacht⁸⁷, en daarmee samenhangend van de politie, dat zij steeds meer ingrijpt in verscheidene maatschappelijke problemen. Hierdoor neemt het takenpakket van politieorganisatie steeds meer toe en hieraan parallel het reservoir aan klanten. Het afstemmen van de beschikbaarheid van de uitvoerende is hierbij lastig, omdat de vraag naar hulp zeer onvoorspelbaar is, kan uitblijven, of variëren in hoeveelheid. Daarnaast zijn street-level bureaucratieën voor de inrichting van de capaciteit ook afhankelijk van het beschikbare budget of het ter beschikking gestelde budget door de overheid, wat vaak leidt tot budgettaire beperkingen.

Tenslotte heeft een street-level bureaucaat vaak ook te weinig tijd om alle klanten en taken zo goed mogelijk af te handelen, omdat deze ook vele administratieve handelingen moet verrichten die de werkdruk verhogen⁸⁸. Met betrekking tot de hulpofficier dient deze per individueel geval een afweging te maken, maar wel volgens de centrale waarden van de organisatie. Het gelijk behandelen van alle individuele gevallen is lastig, mede doordat de uitvoerende te maken heeft met beperkte middelen en daarom keuzes moet maken hoe de middelen, zoals tijd, verdeeld worden.

Volgens Prottas kunnen de uitvoerenden het verloop en de inhoud van informatiestromen op zowel een positieve als negatieve wijze aanwenden om de classificatieprocessen van de selectiebureaucratie te manipuleren en om zo hun werkomstandigheden te controleren⁸⁹. De voor dit onderzoek relevante mogelijkheden zullen toegelicht worden aan de hand van voorbeelden waar de hulpofficier als uitgangspunt wordt genomen. Om te beginnen bepaalt de hulpofficier in hoeverre hij of zij informatie over het huisverbod aan de klant kenbaar maakt. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat de hulpofficier, ondanks het uniform, duidelijk maakt dat hij of zij namens de burgemeester optreedt en niet namens de politieorganisatie. Dit zou de klanten op hun gemak kunnen stellen en van invloed kunnen zijn op de informatie die de klant met de hulpofficier wil

⁸⁴ Gastelaars, 2005, pp. 60, 61

⁸⁵ Gastelaars, 2005, pp. 60, 61

⁸⁶ Lipsky, 1980, p. 29

⁸⁷ Lipsky, 1980, p. 33

⁸⁸ Lipsky, 1980, p. 30

⁸⁹ Prottas, 1979, p. 133

delen⁹⁰. Een voorbeeld van een negatieve aanwending is wanneer de hulpofficier bewust inadequate informatie verstrekt. De hulpofficier zou bijvoorbeeld de benodigde informatie kunnen verstrekken, maar dit op een dergelijke manier kunnen doen dat de klant het niet begrijpt, de voordelen niet ziet en wellicht niet mee wil werken⁹¹, waardoor de hulpofficier het bestuursrechtelijke proces niet hoeft te doorlopen. De hulpofficier beheerst ook de informatie die vanuit de klant komt⁹². Klanten kunnen de hulpofficier informatie verstrekken waar deze niet uitvoerig naar gevraagd heeft. De hulpofficier dient hier wel zorgvuldig mee om te gaan, want wanneer de klant erachter komt dat er niks mee gebeurd is, dan bestaat het risico dat deze niet achter de genomen beslissing van de hulpofficier of burgemeester staat⁹³ en dat de klant succesvol in beroep gaat. Andere mogelijkheden zijn dat de hulpofficier bijvoorbeeld bewust niet doorvraagt of een pleger woonachtig is op het adres, zodat deze niet het gehele bestuursrechtelijke proces hoeft te doorlopen of dat de hulpofficier zich van de domme houdt, wanneer deze beseft dat de klant liegt en onveranderd doorgaat met het afnemen van de vragen. Bij deze negatieve aanwendingen van het verloop en de inhoud van informatie-stromen door de hulpofficier om het werkproces onder controle te krijgen is het denkbaar dat dit het gevolg is van een verhoogde werkdruk waar street-level bureaucraten mee te maken hebben. Men dient immers een afweging te maken onder een hoge werkdruk hoe de beperkte middelen verdeeld worden. Daarbij gaat men er van uit dat een uitvoerende, in dit geval de hulpofficier, integer te werk gaat⁹⁴.

Afhankelijk van in hoeverre de uitvoerder over handelingsvrijheid beschikt en wie de eigenaar van het repertoire is, de uitvoerder of de organisatie, kan het handelingsrepertoire aan de hand van een typologie van Gastelaars vastgesteld worden⁹⁵.

Tabel 3.2 Typologie handelingsrepertoire

Discretionaire ruimte uitvoerenden → Eigenaar repertoire ↓	+	-
Uitvoerende	Autonoom	Gebonden
Organisatie	Discretionair	Ingelijfd

Om in een later hoofdstuk te kunnen bepalen of de hulpofficier of de organisatie de eigenaar van het repertoire is, dient gekeken te worden of het gaat om een aan te leren repertoire, waarbij de organisatie de eigenaar is, of dat het aankomt op de professionele expertise van de hulpofficier, die daarmee de eigenaar van het repertoire is.

Belangrijk om op te merken is dat iemand alleen hulpofficier wordt wanneer deze over bepaalde eigenschappen, kennis en vaardigheden beschikt. Deze competenties helpen de hulpofficier bij het uitvoeringsproces. Gastelaars heeft ondermeer drie soorten relevante eigenschappen en vaardigheden besproken. De eerste soort zijn de *routinematige vaardigheden*, waar het aankomt op vaardigheden die makkelijk aan te leren en over te dragen zijn en waarvan de 'dragers' makkelijk ingewisseld kunnen worden⁹⁶. Daarnaast beschrijft ze de *persoonlijke eigenschappen*, die onderverdeeld worden in *zeldzame* en *gewone eigenschappen*⁹⁷. Met de zeldzame eigenschappen wordt bedoeld op bijvoorbeeld creativiteit en talent, terwijl empathie, geduld en uitstraling als gewone eigenschappen worden omschreven. Niet iedereen beschikt hier standaard over, maar kan deze zelf ontwikkelen door praktijkervaringen. Tenslotte worden de specifiek *professionele*, maar persoonsgebonden, *vaardigheden* beschreven, die zijn onderverdeeld in drie soorten⁹⁸. De eerste bestaat uit de *professionele attitude*, het professionele verantwoordelijkheidsgevoel. Hier dient de uitvoerende te

⁹⁰ Prottas, 1979, p. 137

⁹¹ Prottas, 1979, pp. 138,139

⁹² Prottas, 1979, p. 137

⁹³ Prottas, 1979, p. 141

⁹⁴ Prottas, 1979, p. 141

⁹⁵ Gastelaars, 2005, p. 81

⁹⁶ Gastelaars, 2005, p. 79

⁹⁷ Gastelaars, 2005, pp. 78, 99

⁹⁸ Gastelaars, 2005, pp. 75,76,77

beschikken over zowel het vermogen als de bereidheid om ingrijpende beslissingen te kunnen nemen. Als tweede beschrijft Gastelaars een door ervaring (door)ontwikkelde intuïtie, het *Fingerspitzengefühl*. Kenmerkend hierbij zijn protocollen en beslisbomen die de uitvoerder helpen bij het aanbrengen van structuur in de informatie en keuzeprocessen. Subjectieve classificaties, zoals die ook in het RiHG terug te vinden zijn, dragen er daarnaast aan bij dat de uitvoerende informatie, verkregen door *Fingerspitzengefühl*, kan verwerken, zodat er rekening gehouden wordt met gradaties in antwoorden. De derde professionele vaardigheid is de *professionele expertise*, wat inhoudt dat men doeltreffend in kan grijpen in onoverzichtelijke situaties en hier achteraf verantwoording over af kan leggen. Om te beoordelen wie de eigenaar van het repertoire is, zal gekeken moeten worden of de opleiding die de hulpofficieren dienen te volgen om bestuursrechtelijk bevoegd te raken of juist de eigenschappen van de hulpofficier van doorslaggevend belang zijn.

Bij de vaststelling speelt een verwijzing van Gastelaars naar Weber wellicht een belangrijke rol⁹⁹. Weber stelt dat een gebonden repertoire typerend is voor uitvoerenden met professionele vaardigheden die werkzaam zijn in overheidsbureaucratieën, want hoewel het bij de uitvoering aankomt op professionele vaardigheden, is men gebonden aan rechtsregels en dient men deze verantwoord toe te passen in specifieke situaties. In het geval van de hulpofficier dienen zij rekening te houden met de centrale waarden en dient men het bestuursrechtelijke proces te doorlopen zoals deze staat uitgewerkt in de procesbeschrijving. Binnen dit proces heeft de hulpofficier handelingsvrijheid en komt het bij het RiHG aan op zijn of haar interpretatie. Deze verwijzing naar Weber dient dan ook zeker in acht genomen te worden.

Wanneer blijkt dat de hulpofficier eigenaar van het repertoire is, zal het geven van feedback moeilijk zijn, mede doordat de hulpofficier daarnaast met een zachte technologie werkt.

Het derde hoofdkenmerk is de **klant**. Mensen krijgen vaak onvrijwillig met de politieorganisatie te maken, aangezien niemand met huiselijk geweld te maken wil krijgen. Huiselijk geweld is afwijkend gedrag en dit komt overeen met de omschrijving van de klant als deviant in §3.4. Gastelaars omschrijft de klanten van selectiebureaucratieën als belanghebbenden die behoefte hebben aan hulp wanneer er sprake is van een noodsituatie¹⁰⁰. Er is sprake van nood als de veiligheid in gevaar komt en aan de hand van de drie selectiecriteria, die afgenomen worden door de basispolitiezorg, bepaalt men of de nood hoog genoeg is. Aan de hand van deze drie selectiecriteria kan men de beschikbare aandacht besteden aan de meest risicolopende klanten en daarmee indirect redenerend aan de klanten die het meest in nood verkeren. Daarbij geldt dat hoe hoger de nood is, des te hoger ligt de mate van onontkoombaarheid aan een interventie¹⁰¹. Als de onontkoombaarheid hoog is, bijvoorbeeld wanneer samenloop wordt toegepast, dan beschikt de hulpofficier over meer handelingsvrijheid om bijvoorbeeld te bepalen om wel of geen uitstel toe te passen. Belangrijk is dat de uitvoerder zich altijd dient te houden aan de procesbeschrijving van de organisatie, maar ook dat de klanten bepaalde rechten hebben waar ze op gewezen moeten worden. De klant heeft bijvoorbeeld het recht om tegen een beslissing in beroep te gaan.

3.5.3 Structuur en aansturing

Het derde thema voor de typering van dienstverlenende organisatie heeft betrekking op de structuur en aansturing van de desbetreffende organisatie. Hiermee wordt bedoeld op de wijze hoe de dienstverlenende organisatie bijeen gehouden wordt en hoe men richting geeft aan de activiteiten. Achtereenvolgens zal gekeken worden naar de coördinatie, de structuur en het management.

Met het hoofdkenmerk **coördinatie** wordt het streven bedoeld om te zorgen dat het primaire proces goed verloopt op basis van de centrale waarden van de organisatie en dat hierbij de juiste handelingen op het juiste moment en in de juiste volgorde plaatsvinden¹⁰². Het primaire proces van een selectiebureaucratie wordt gekenmerkt door toepassing van een zachte technologie. Gezien de bijbehorende onvoorspelbaarheid lijkt het

⁹⁹ Gastelaars, 2005, p. 83

¹⁰⁰ Gastelaars, 2005, p. 94

¹⁰¹ Gastelaars, 2005, p. 107

¹⁰² Gastelaars, 2005, p. 120

moeilijk om ervoor te zorgen dat de juiste handelingen op het juiste moment en in de juiste volgorde plaatsvinden. Een veelgebruikte coördinatievorm bij selectiebureaucratieën is de standaardisatie van het proces, waarbij protocollen een beschrijving geven van welke handelingen en beslissingen er op welk moment verricht en genomen dienen te worden. Als aanvulling hierop kan ook gebruik worden gemaakt van beslisbomen, die op een overzichtelijke manier de volgorde van handelen weergeven¹⁰³. Kenmerkend voor zowel de autonome professional als de uitvoerder met een gebonden repertoire, is dat zij de eigenaren van het repertoire zijn. Om toch enige grip te krijgen op de uitvoering, kan de organisatie de uitvoerders een opleiding aanbieden waarbij de vaardigheden en/of handelwijze van de uitvoerders in enige mate gestandaardiseerd wordt. Door coördinatie wordt getracht om ervoor te zorgen dat de juiste handelingen op het goede moment en in de juiste volgorde plaatsvinden. Doordat dit gepaard gaat met (enige vorm van) standaardisatie, biedt dit voor de organisatie ook de mogelijkheid om de uitvoerenden op de van te voren vastgelegde stappen te controleren¹⁰⁴.

Het volgende kenmerk is de **structuur** van de organisatie. Een selectiebureaucratie kent vaak een hiërarchische structuur, omdat het referentiekader en de centrale waarden hiertoe leiden¹⁰⁵. Gezien de verstatelijking kan de overheid worden omschreven als wetgever en werkgever. Door de eerder genoemde juridificering zijn de hiërarchie en de hier bijbehorende posities vastgelegd. Hoewel daarmee de structuur van de organisatie bepaald is, is het kenmerkend voor selectiebureaucratieën dat de uitvoerende beschikt over eigen bevoegdheden en een eigen verantwoordelijkheid. Een hiërarchie laat zich kenmerken door verticale bindingen en over het algemeen zijn deze bindingen strakker dan wanneer deze horizontaal of informeel zijn. Wanneer echter sprake is van handelingsvrijheid, dan gaat dit vaak gepaard met wat lossere bindingen. Protocollen moeten er hierbij voor zorgen dat enige structuur aangebracht wordt.

Het **management** is het derde kenmerk. Voor een beschrijving van de manager heeft Gastelaars gebruik gemaakt van een onderzoek van Mintzberg. In zijn onderzoek gaat Mintzberg in op de verwachtingen die binnen een organisatie bestaan ten opzichte van de managers. Zo beschrijft hij de *interpersoonlijke*-, de *informatie*- en de *besluitvormende* rol¹⁰⁶. Gezien de bestuursrechtelijke taak is de burgemeester de eindverantwoordelijke en de meest relevante rollen zijn dan ook de interpersoonlijke en de besluitvormende rollen. Wanneer gesproken wordt over een interpersoonlijke rol, dan doelt men op iemand die staat voor de organisatie en bij een selectiebureaucratie zal dit een liaison zijn, een verbindingsman. De besluitvormende rol wordt door iemand vervuld die de verantwoordelijkheid neemt en zijn of haar beslissende stem binnen en buiten de organisatie kenbaar maakt. Het gaat om iemand die knopen durft door te hakken en richting geeft aan het uit te voeren beleid.

3.6 Stijl van beleidsuitvoering

Hoewel de hulpofficier vanuit een selectiebureaucratie lijkt te opereren, bleek het bij de behandeling van de uitvoerende dat deze onder meer beschikt over professionele eigenschappen en vaardigheden. Hier zal verder op worden ingegaan aan de hand van een theoretische uitwerking van Terpstra en Havinga, die hun uitwerking weer gebaseerd hebben op de structuratietheorie van Giddens¹⁰⁷. Terpstra en Havinga beschrijven verschillende stijlen van beleidsuitvoering op zowel het institutionele niveau als op het uitvoeringsniveau¹⁰⁸ aan de hand van drie structurele eigenschappen: interpretatieschema's, normen en hulpbronnen¹⁰⁹. Op basis van deze structurele eigenschappen is de politieorganisatie op institutionele niveau te omschrijven als een ambtelijk bureaucratische organisatie. De hulpofficier past daarentegen op uitvoerend niveau professionele

¹⁰³ Gastelaars, 2005, p. 120

¹⁰⁴ Gastelaars, 2005, p. 120

¹⁰⁵ Gastelaars, 2005, pp. 130, 131

¹⁰⁶ Gastelaars, 2005, p. 142

¹⁰⁷ Giddens, 1982

¹⁰⁸ Terpstra en Havinga, 1999, p. 42

¹⁰⁹ Terpstra en Havinga, 1999, pp. 44, 45

kenmerken toe en werkt met een zachte technologie. Dit zal worden beschreven vanuit de professioneel beroepsmatige uitvoeringsstijl.

Hoewel eerder bleek dat het voor een selectiebureaucratie typerend is dat de onderlinge verhoudingen gejuridificeerd zijn, valt vanuit het interpretatieschema van een ambtelijk bureaucratische uitvoeringstijl op dat de dominante oriëntatie gebaseerd is op bureaucratische onpartijdigheid en formele regels. Deze formele regels bepalen vervolgens ook hoe de klant gecategoriseerd wordt. De Wet tijdelijk huisverbod geeft een duidelijke wettelijke grondslag en op basis van de Politiewet dient men iedereen gelijk te behandelen. Hier kunnen de centrale waarden ook in worden herkend.

Centraal bij de normen staat de legitimiteit en het ideaalbeeld van de uitvoerder. Als ambtelijk bureaucratische organisatie treedt de politieorganisatie legitiem op wanneer de formele regels onpartijdig worden toegepast. De hulpofficier functioneert optimaal wanneer deze hieraan loyaal is¹¹⁰. De professionele organisatie verkrijgt haar legitimiteit door elke individuele klant zo goed mogelijk te helpen en het handelen moet hierop ook gebaseerd zijn. De uitvoerder dient hier deskundig te zijn en doelgericht te handelen¹¹¹. In dit geval lijkt er sprake te zijn van *vermenging* tussen de twee uitvoeringsstijlen. Naast het gegeven dat de hulpofficier zich aan de regels dient te houden, dient de hulpofficier ook verstand van huiselijk geweld te hebben en te kiezen voor de oplossing waar het gezin het meest bij gebaat is.

Op het niveau van de hulpbronnen valt de politieorganisatie met een ambtelijk bureaucratische uitvoeringsstijl te omschrijven. Als type organisatie valt de politieorganisatie onder een moderne bureaucratie waar procedures, als procesbeschrijving, voorschrijven hoe er gehandeld dient te worden. De leidinggevende is een ambtenaar en in het geval van het huisverbod is dit voor de hulpofficier de burgemeester, terwijl dit bij de strafrechtelijke uitoefening de districtschef is. De controle is hierbij hiërarchisch van aard¹¹².

De hulpofficier handelt vanuit een moderne bureaucratie, namelijk de politieorganisatie. De knelpunten die vanuit het ambtelijk bureaucratische perspectief voortkomen zijn het uitgebreide administratieve werk en de eisen dat iedereen gelijk en volgens de regels behandelt dient te worden. Door de aanvulling van professionele eigenschappen en vaardigheden bestaat ook het risico dat individuele gevallen (rechts)ongelijk worden behandeld. Daarom dient een goede afweging gemaakt te worden tussen de individuele afstemming en de (rechts)gelijke behandeling van deze individuele gevallen.

3.7 Type handelen uitvoerenden

Er lijkt sprake te zijn van een spanningsveld tussen het streven om elk individueel geval zo goed mogelijk te helpen en het streven om iedereen gelijk te behandelen. Kagan heeft deze tegenstrijdigheid omschreven aan de hand van *'het probleem van legaliteit'* en heeft hierbij vier ideaaltypische manieren van regeltoepassing omschreven¹¹³. Deze vier ideaaltypen verschillen van elkaar in hoeverre per type de nadruk ligt op het voldoen aan de regels en het voldoen aan de organisatorische doeleinden. Deze typering kan als volgt worden weergegeven:

Tabel 3.3 Stijlen van regeltoepassing

Benadrukken van organisatorische doelen →	+	-
Benadrukken van regels ↓		
+	Gerechtelijke wijze	Legalisme
-	Onbevoegde discretionaire ruimte	Retraitisme

¹¹⁰ Terpstra en Havinga, 1999, p. 53

¹¹¹ Terpstra en Havinga, 1999, p. 52

¹¹² Terpstra en Havinga, 1999, p. 52

¹¹³ Kagan, 1978, p. 95

In het geval van *'onbevoegde discretionaire ruimte'* negeert de uitvoerende de regels of interpreteert hij of zij deze naar eigen inzicht. Bij deze manier van toepassen is het mogelijk dat de uitvoerende elke keer weer anders handelt en dat iedereen anders behandeld wordt. Aan de hand van deze manier tracht de uitvoerende door een selectieve manier van regeltoepassing het doel te bereiken. Met de typering van *'retraitisme'* is het zelfs zo dat de uitvoerende zich zowel niet richt op de regels als op het doel. Hierbij kan de uitvoerende weigeren om beslissingen te nemen, of de regels zo toepassen dat hij of zij er persoonlijk beter van wordt. Zowel de organisatorische belangen als de belangen van de klant worden hierdoor niet gewaarborgd.

De twee gevallen waarbij wel rekening gehouden wordt met de regels zijn de *'gerechtelijke wijze'* en *'legalisme'*. In het geval van de *'gerechtelijke wijze'* dient de uitvoerende twee stappen te ondernemen. Per individueel geval dient de uitvoerende bij de regeltoepassing eerst te kijken in hoeverre rekening gehouden wordt met de algemene regels van de organisatie en vervolgens dient gekeken te worden naar de consequenties van de regeltoepassing in dat individuele geval. Met de naleving van de eerste stap wordt nadruk gelegd op de regels en met de naleving van de tweede stap ligt de nadruk op het doel. Hierbij wordt getracht iedereen op een gelijke manier te behandelen. Met de typering van *'legalisme'* wordt gedoeld op een sterke nadruk op de regels, waaraan het naleven van de organisatorische doelstellingen ondergeschikt is. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt per individueel geval, wat zich uit in een rigide handelswijze.

Het geval van *'gerechtelijke wijze'* lijkt overeen te komen met de ambtelijk bureaucratische en professioneel beroepsmatige uitvoeringsstijlen. De uitvoerende houdt namelijk zowel rekening met de algemene regels van de organisatie als met de consequenties van regeltoepassing voor de individuele klant.

3.8 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn meerdere aandachtspunten aan het licht gekomen. Deze zullen terugkomen in de hoofdstukken 4, 5 en 6, evenals de aandachtspunten uit de interviews. In deze hoofdstukken zal er onder meer in worden gegaan op de volgende punten:

- mandatering
- samenloop
- uitstel
- capaciteit
- opleiding
- feedback
- procesbeschrijving
- handelingsrepertoire
- RiHG
- administratieve handelingen

Bij de uitwerking wordt er rekening gehouden met het spanningsveld tussen de ambtelijk bureaucratische uitvoeringsstijl en het toepassen van professionele vaardigheden. Een samenvatting van de essentie van dit hoofdstuk is verwerkt in tabel 3.4 en is als bijlage I aan dit onderzoek toegevoegd.

Hoofdstuk 4 Organisatie, opzet en werkwijze drie politieregio's

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de overeenkomsten en verschillen die er bestaan met betrekking tot de organisatie, opzet en de werkwijze, omtrent het tijdelijk huisverbod, in de politieregio's Twente, IJsselland en Noord- en Oost Gelderland. In §4.2 wordt aandacht besteed aan de afspraken en regelingen die de uitvoering van het beleid mogelijk maken. Vervolgens zal in §4.3 in worden gegaan op de processchema's, die de stappen voorschrijven die de hulpofficieren dienen te doorlopen. Deze zijn bovendien schematisch uitgewerkt en toegevoegd als bijlage II. Aansluitend zal in §4.4 een vergelijking worden gemaakt tussen de drie regio's en hierbij zal mede gebruik worden gemaakt van een schematische weergave van de behandelde huisverbodwaardige gevallen.

4.2 Organisatie

4.2.1 Organisatie Twente

Mandatering

De politieregio Twente bestaat uit veertien gemeenten, waarbij afgesproken is om het eerste half jaar, van 1 maart tot en met 1 september 2009, in zeven gemeenten te werken met een ondertekeningsmandaat en in de overige zeven gemeenten met een volmandaat¹¹⁴. Door aan de hand van beide typen ervaringen op te doen, kan vergeleken en besloten worden welk type mandatering het meest geschikt is voor de regio Twente. Ongeacht de mate van mandatering, is het de hulpofficier van justitie die, onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester, in elke gemeente op uitvoerend niveau de handelingen verricht. Het verschil is dat in het geval van een volmandaat de hulpofficier zelf de beslissing neemt om wel of niet een huisverbod op te leggen, en in het geval van een ondertekeningsmandaat dient de hulpofficier via het Regionale Meldcentrum contact op te nemen met de burgemeester om deze te adviseren om wel of niet een huisverbod op te leggen.

Samenloop

In het geval van een strafbaar feit wordt de verdachte, conform de landelijke regeling, aangehouden en strafrechtelijk vervolgd volgens de Aanwijzing huiselijk geweld. Na de aanhouding moet een hulpofficier vanuit het strafrecht beoordelen of de aanhouding rechtmatig is geweest en dit doet deze bij de voorgeleiding van de verdachte. Wanneer de basispolitiezorg constateert dat de situatie vervolgens ook huisverbodwaardig is, dan zal een hulpofficier vanuit het bestuursrecht, in samenloop met het strafrecht, bekijken of een huisverbod opgelegd kan worden. De proces-verbalen die vanuit het bestuursrechtelijke traject opgesteld worden, dienen ook gekopieerd te worden en te worden toegevoegd aan het strafdossier. Hierdoor kan het OM bekijken wat inmiddels gedaan is om huiselijk geweld te voorkomen.

Uitstel

In Twente heeft men er bewust voor gekozen om geen uitstel toe te passen. Men vindt dat wanneer het strafrecht en het bestuursrecht tegelijk worden ingezet, zij elkaar aanvullen. Dit wordt gezien als een versterkt signaal naar de pleger, namelijk dat huiselijk geweld onder geen beding getolereerd wordt. Ook is men van mening dat wanneer het crisismoment wordt aangegrepen, het effect van de hulpverlening groter is. Daarnaast kan de beschrijving die het RiHG geeft van de situatie een dag later heel anders zijn dan op het crisismoment. Tenslotte was het uiteindelijk de politie die er om gevraagd heeft om meteen, dus ongeacht het tijdstip, op te kunnen treden. Nu dit verzoek door de ketenpartners is ingewilligd, kan de politie het ten opzichte van hen niet maken om de door haar gevraagde maatregelen naast zich neer te leggen.

¹¹⁴ De gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Wierden, Rijssen-Holten werken met een volmandaat, terwijl de gemeenten Dinkelland, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen, Twenterand te maken hebben met een ondertekeningsmandaat.

Opleiding

Op 31 mei 2009 beschikte Twente over 90 hulpofficieren, waarvan er 56 de tweedaagse opleiding, bestaande uit e-learning en een hovj-training, hebben gevolgd en daarmee bestuursrechtelijk bevoegd zijn.

Capaciteit

De capaciteit van het aantal hulpofficieren, 90, is met de invoering van het huisverbod niet meegegroeid. Wie vanuit de 56 bevoegde hulpofficieren op moet treden in het geval van een huisverbod is afhankelijk van wie daarvoor ingeroosterd is. De politieregio Twente werkt namelijk met een hulpofficier op roosterbasis, wat inhoudt dat er in de weekenden en op werkdagen gedurende de dag- en avonddiensten, altijd drie hulpofficieren zijn ingeroosterd, waarvan minstens twee bevoegd zijn om een huisverbod op te leggen. Daarnaast zijn in de resterende nachtdiensten gedurende de werkdagen altijd twee hulpofficieren ingeroosterd, waarvan minstens één bevoegd is om een huisverbod op te leggen. Hoewel de uitvoerder als hulpofficier van justitie de bestuursrechtelijke taak vervult, wordt deze opgeroepen wanneer deze een operationeel leidinggevende functie vervult. Hierbij is men naast hulpofficier ook Officier van Dienst (OVD). Een OVD is een aanspreekpunt voor collega's, brengt sturing aan in de werkzaamheden en treedt op bij grootschalige incidenten. De hulpofficier wordt daarmee als operationeel leidinggevende uit het operationele proces opgeroepen.

4.2.2 Organisatie Noord- en Oost Gelderland

Mandatering

Het mandateringstype in de regio Noord- en Oost Gelderland kan worden omschreven als een ondertekeningsmandaat, waarbij de hulpofficier de handelingen ter plaatse verricht. Wanneer het RiHG afgenomen is, dan dient de hulpofficier contact met de burgemeester op te nemen om hem of haar de situatie voor te leggen. Aansluitend neemt de burgemeester een beslissing, die door de hulpofficier aan de betrokkenen kenbaar wordt gemaakt en door deze hulpofficier uitgevoerd wordt.

Samenloop

In Noord- en Oost Gelderland past men, conform de landelijke regeling, uniform samenloop toe. Dit was echter niet altijd het geval, want in de eerste maanden na de implementatie van het huisverbod, mocht van de burgemeester in Apeldoorn niet altijd een huisverbod opgelegd worden indien het strafrechtelijk traject in werking was gesteld. Dit kon er toe leiden dat een hulpofficier het bestuursrechtelijke traject doorliep, uitkwam op een huisverbod, maar de burgemeester dit resoluut afwees. Het achterliggende idee van de betreffende burgemeester was dat het OM minder prioriteit zou geven aan de strafrechtelijke vervolging indien al een huisverbod opgelegd was. Na enkele maanden heeft hij geen adviezen tot een huisverbod meer geweigerd.

Uitstel

Uitstel is in Noord- en Oost Gelderland geen uitgangspunt, bijvoorbeeld omdat men vindt dat een crisissituatie om directe hulp vraagt. Een ander argument tegen uitstel is dat wanneer meteen opgetreden wordt, men het RiHG in kan vullen op basis van de emoties en dreiging die gedurende het crisismoment aanwezig zijn. Op een later moment kunnen deze niet meer aanwezig zijn of in een andere mate.

Opleiding

Op 31 mei 2009 beschikte Noord- en Oost Gelderland over 107 hulpofficieren, waarvan er 51 de tweedaagse opleiding, bestaande uit e-learning en een hovj-training, hebben gevolgd en daarmee bestuursrechtelijk bevoegd zijn.

Capaciteit

In Noord- en Oost Gelderland is de capaciteit van het aantal hulpofficieren naar aanleiding van de invoering van het huisverbod niet meegegroeid. In het geval van een huisverbodwaardig geval beslist de OVD tot het wel of niet in dienst roepen van de hulpofficier met piket. De hulpofficier met piket is één van de 51 bevoegde hulpofficieren wie zich op een bepaalde dag dat hij of zij met piket is ingeroosterd, zich 24 uur beschikbaar moet houden voor het behandelen van huisverbodwaardige gevallen. De piketdiensten van een hulpofficier duren van 's ochtends zeven uur tot de volgende ochtend zeven uur. Hierbij kan het voorkomen dat de hulpofficier gedurende die 24 uur ook een reguliere dienst heeft en bij een huisverbodwaardig geval uit het operationele proces weggetrokken wordt. Wanneer men vrij is dient men oproepbaar te zijn. Bij een huisverbodwaardig geval dient de hulpofficier eerst naar het bureau te komen om de uitrusting en benodigdheden op te halen, en kan dan pas ter plaatse gaan.

4.2.3 Organisatie IJsselland

Mandatering

Het mandateringstype waarmee men in IJsselland werkt kan worden omschreven als een ondertekenings-mandaat, waarbij de hulpofficier na het afnemen van het RiHG contact opneemt met de burgemeester, om deze te adviseren om wel of niet een huisverbod op te leggen. De burgemeester neemt vervolgens een besluit, dat door de hulpofficier ondertekent en uitgereikt wordt.

Samenloop

In de gevallen waarbij er sprake is van een strafbaar feit, wordt de verdachte aangehouden en wordt de zaak onderzocht volgens de Aanwijzing huiselijk geweld. Hierbij vindt men het vooral belangrijk dat de geweldsspiraal doorbroken wordt door hulp te verlenen. De reclassering richt zich vooral op de pleger, terwijl men zich vanuit het bestuursrecht richt op alle betrokkenen. Daarom is het uitgangspunt van IJsselland om samenloop toe te passen.

Uitstel

Uit de procesbeschrijving blijkt het streven dat de hulpofficier binnen twee uur ter plaatse dient te zijn bij een huisverbodwaardig geval. In de opleiding is aan de hulpofficieren verteld dat wanneer men uitstel toepast, ongeveer 40- tot 50% van de betrokkenen niet meer mee wil werken aan het bestuursrechtelijk traject. Mede om dit te voorkomen is het uitgangspunt om geen uitstel toe te passen.

Opleiding

Op 31 mei 2009 beschikte IJsselland over 77 hulpofficieren, waarvan er 55 de tweedaagse opleiding, bestaande uit e-learning en een hovj-training, hebben gevolgd en daarmee bestuursrechtelijk bevoegd zijn.

Capaciteit

Met de invoering van het huisverbod is de capaciteit in IJsselland niet meegegroeid. Welke van de 55 bevoegde hulpofficieren er in het geval van een huisverbodwaardig geval op dient te treden, wordt bepaald middels een rooster. In IJsselland zijn altijd twee hulpofficieren op roosterbasis beschikbaar die een huisverbod op kunnen leggen. Wanneer de twee hulpofficieren bezet of druk zijn, en er (nog) een melding komt van huiselijk geweld, dan kan een politiefunctaris met beleidspiket opgeroepen worden om de twee hulpofficieren te ondersteunen. Een beleidspiket is een politiefunctaris die optreedt op het niveau van de officier van justitie en de burgemeester, daar waar handelingen bestuursrechtelijke gevolgen kunnen hebben. In de situatie waarin zich een huisverbodwaardig geval voordoet, dan wordt de hulpofficier als operationeel leidinggevende uit het operationele proces opgeroepen.

4.3 Opzet en werkwijze

4.3.1 Opzet en werkwijze Twente

Politie beoordeelt situatie

In Twente past men samenloop toe en streeft men er naar om meteen ter plaatse te komen. Bij een melding- of aangifte van huiselijk geweld dient de basispolitiezorg, los van het feit of er sprake is van een strafbaar feit, altijd te beoordelen of er sprake is van een huisverbodwaardig geval. Deze beoordeling wordt aan de hand van drie criteria gedaan:

- *Is er sprake van ernstig en onmiddellijk gevaar, (dreigend) huiselijk geweld: zijn er aanwijzingen dat de ruzie een meningsverschil te boven gaat of niet?*

- *Wordt het geweld veroorzaakt door iemand die in het huis woont of daar anders dan incidenteel verblijft?*

- *Is de persoon van wie de dreiging uitgaat meerderjarig?*

Indien in beide gevallen alle drie de vragen met 'ja' beantwoord worden, dan dient de hulpofficier altijd ten tonele te verschijnen. In tussentijd dient de basispolitiezorg Infodesk te informeren, het regionale informatie centrum dat alle gegevens ten behoeve van het ketennetwerk verwerkt en registreert, om alvast de aanwezige informatie te verzamelen die bekend is over de betrokkenen en het bewuste adres en eventuele nadere instructies van de hulpofficier te volgen. Hierdoor beschikt de hulpofficier bij de aanvang van het eerste screeningsmoment meteen over de juiste gegevens. De hulpofficier is hier tevens OVD.

Hulpofficier beoordeelt huisverbodwaardige situatie

Ter plaatse of op het bureau dient de hulpofficier de betrokkenen te horen en hierop aansluitend het RiHG in te vullen. Het RiHG bestaat uit drie screeningsmomenten, waarvan de eerste betrekking heeft op de (potentiële) pleger en de hulpofficier onder meer de gegevens nodig heeft die Infodesk in de tussentijd over de betrokkenen en het adres verzameld heeft. Bij het invullen van het tweede screeningsmoment, het verloop van het (gewelds)incident, dient de hulpofficier op te merken of er kinderen betrokken zijn. Wanneer er kinderen bij betrokken zijn, dan dient onmiddellijk Bureau Jeugdzorg geïnformeerd te worden en indien zij onmiddellijk gevaar lopen, dan dient Bureau Jeugdzorg onmiddellijk ter plaatse te komen. Als het RiHG ingevuld is, en daarmee ook het derde screeningsmoment met betrekking tot de gezinsachtergronden, zal het RiHG een hulpmiddel zijn om wel of niet een huisverbod, afhankelijk van het type mandatering, op te leggen of te adviseren.

Hoewel het niet zichtbaar is in de procesbeschrijving, is het streven voor de hulpofficier om de hulpverlening op een zo vroeg mogelijk moment te attenderen, zodat een warme overdracht toegepast kan worden.

Uitkomst beoordeling

Het RiHG kan wel of niet een huisverbod aanbevelen. Wanneer besloten wordt om geen huisverbod op te leggen, dan dient de hulpofficier de betrokkenen te vermelden dat zij in beroep kunnen gaan tegen deze beslissing. Als er onder die betrokkenen ook een kind is, dan moet de hulpofficier er voor zorgen dat in ieder geval een zorgformulier opgesteld wordt, zodat Bureau Jeugdzorg op de hoogte is. Vervolgens dient de hulpofficier twee proces-verbalen op te stellen, namelijk het '*proces-verbaal van bevindingen*' en het '*proces-verbaal niet-opleggen huisverbod*', die, inclusief het ingevulde RiHG, naar de gemeente gefaxt moeten worden, zodat de gemeente op de hoogte is en de bestuursrechtelijke zaak, in het geval men niet in beroep gaat, afgerond is. Door ook een mutatie in het bedrijfsprocessensysteem te maken ten opzichte van de taakaccenthouder, is de case ook binnen de politieorganisatie afgerond.

Wanneer het RiHG een huisverbod aanbeveelt, dan dient de hulpofficier in Twente in het geval van een ondertekeningsmandaat via het Regionaal Meldcentrum de burgemeester te adviseren over het opleggen van een huisverbod en in het geval van een volmandaat zelf tot een huisverbod te beslissen.

Opleggen huisverbod

Ter plaatse

Wanneer besloten is om wel een huisverbod op te leggen, dan dient de hulpofficier, via de meldzorgcentrale, het crisisinterventieteam maatschappelijk werk in te lichten, zodat de hulpofficier binnen één uur de overdracht, een warme overdracht, kan doen aan iemand van het crisisinterventieteam.

Nadat het crisisinterventieteam is ingelicht dient de hulpofficier de beslissing om een huisverbod op te leggen eerst kenbaar te maken aan de uit huis te plaatsen betrokkene en vervolgens aan de overige betrokkenen.

Aansluitend zal de beschikking opgesteld en aan de betrokkenen uitgedeeld worden en moet de hulpofficier kenbaar maken dat de betrokkenen de mogelijkheid hebben in beroep te gaan tegen de beslissing. De hulpofficier verstrekt hiertoe het verzoekschrift tot beroep. Naast dit verzoekschrift krijgen de betrokkenen ook een informatiefolder waarin alles nog een keer uitgelegd wordt. Wanneer alles uitgedeeld is, en de uit huis te plaatsen betrokkenen zijn sleutels bij de achterblijvers ingeleverd heeft, dan dient deze zelf onderdak te zoeken en indien dit niet lukt, dan zal de politie elders zorgen voor onderdak.

Op bureau (administratieve handelingen)

Na het opleggen van het huisverbod dient de hulpofficier op het bureau alles te verwerken en alle ketenpartners op de hoogte te stellen. Daarnaast dient de hulpofficier een proces-verbaal van *'bevindingen hulpofficier van justitie voor beslissing huisverbod'* op te stellen en indien er kinderen bij betrokken waren dient de hulpofficier ook toe te zien op het opmaken van het zorgformulier. Vervolgens dient de hulpofficier via het Regionaal Meldcentrum een aandachtsvestiging op te maken voor de persoon en de locatie. Wanneer dit gedaan is dient de hulpofficier de relevante stukken, het RiHG, de beschikking en de proces-verbalen te kopiëren en te faxen naar zowel de gemeente als naar Infodesk. Infodesk wil daarnaast ook weten waar de uithuisgeplaatste zich gedurende het huisverbod bevindt, zodat zij weten waar deze te vinden is. Als het huisverbod in samenloop met het strafrecht is toegepast, dan dienen de kopieën van het RiHG als het proces-verbaal toegevoegd te worden in het strafdossier, zodat de officier van justitie hiermee rekening kan houden met het feit of er al iets gedaan is om het huiselijk geweld te bestrijden. De originele gegevens van het RiHG, de beschikking en het proces-verbaal moeten de eerstvolgende werkdag onder de verantwoordelijkheid van de hulpofficier op het gemeentehuis terecht komen. De verrichtte handelingen dient de hulpofficier in het systeem te muteren en vervolgens kan de zaak aan de taakaccenthouder worden overdragen.

4.3.2 Opzet en werkwijze Noord- en Oost Gelderland

Politie beoordeelt situatie

In Noord- en Oost Gelderland past men samenloop toe en streeft men er naar om meteen ter plaatse te komen. Om te beoordelen of men te maken heeft met een huisverbodwaardig geval, dient de basispolitiezorg, na een melding of aangifte van huiselijk geweld de volgende drie criteria te beantwoorden:

- *Is er sprake van (dreigend) huiselijk geweld. Zijn er aanwijzingen dat de ruzie het meningsverschil te boven zal gaan?*

- *Wordt het geweld veroorzaakt door iemand die in het huis woont of daar anders dan incidenteel verblijft?*

- *Is de persoon waar de dreiging van uitgaat meerderjarig?*

Wanneer alle criteria met 'ja' beantwoord worden, dan roept de OVD de hulpofficier op om ter plaatse te gaan.

Hulpofficier beoordeelt huisverbodwaardige situatie

Afhankelijk waar de betrokkenen zich bevinden, op het bureau of thuis, komt de hulpofficier ter plaatse om te beoordelen of het huisverbodwaardige geval daadwerkelijk in aanmerking komt voor een huisverbod. Hiertoe dient de hulpofficier de betrokkenen te horen en aansluitend het RiHG in te vullen. Wanneer men constateert dat aanwezige kinderen behoefte hebben aan spoedeisende hulp, dan dient men Bureau Jeugdzorg te informeren. Indien dit niet het geval is, maar er wel kinderen aanwezig zijn, dan dient er onder toezien van de hulpofficier slechts een zorgmelding gedaan te worden.

Hoewel het niet zichtbaar is in het gehanteerde stromenschema en het ook niet op te maken valt uit de volgorde van de te verrichten stappen door de hulpofficier in de procesbeschrijving van Noord- en Oost Gelderland, is met de hulpverlening afgesproken om hen in een zo'n vroeg mogelijk stadium te bellen. Dit streven is echter toegevoegd aan de procesbeschrijving, maar staat onderaan in de vorm van een extra opmerking. Het doel hiervan is tweeledig, want het zo vroeg mogelijk informeren zorgt voor een warme overdracht van de regie uit de handen van de hulpofficier naar de hulpverlening, maar ook dat de aanwezigheid van de hulpofficier de hulpverlening een veilige omgeving biedt.

Uitkomst beoordeling

Wanneer de hulpofficier aan de hand van het RiHG tot de conclusie gekomen is dat een huisverbod opgelegd moet worden, dan dient de hulpofficier contact op te nemen met de burgemeester. De burgemeester beslist vervolgens of er wel of niet een huisverbod opgelegd wordt. In het geval besloten wordt om geen huisverbod op te leggen, dan dienen de agenten en de hulpofficier die ter plaatse zijn geweest een '*proces-verbaal van bevindingen*' op te stellen en dient de hulpofficier nog een '*proces-verbaal negatief huisverbod*' te maken. Wanneer dit in de computer is verwerkt dient de hulpofficier een kopie van het RiHG en het proces-verbaal te faxen naar het RiHG en daarnaast dient de burgemeester ook alle relevante stukken te ontvangen.

Opleggen huisverbod

Ter plaatse

In het geval waarin besloten wordt om een huisverbod op te leggen en de hulpverlening nog niet geïnformeerd is, dan dient de hulpofficier dit alsnog meteen te doen. De hulpofficier dient het landelijke nummer van het SHG te bellen, waarmee de hulpofficier in contact wordt gebracht met de aangewezen hulpverlener die binnen twee uur ter plaatse dient te zijn. Wanneer kindermishandeling wordt vermoed, dan dient de hulpofficier het landelijke nummer van de spoedeisende zorg van Bureau Jeugdzorg te contacteren. Doordat beide telefoonnummers 24 uur bereikbaar zijn, en de overdracht binnen twee uur plaats moet vinden, kan de hulpverlening meteen gestart worden. Als de hulpverlening is ingeschakeld, en daarmee voor een warme overdracht gezorgd wordt, dient de hulpofficier de beschikking op te stellen, te ondertekenen en aan de uit huis te plaatsen persoon uit te reiken. De achterblijvers krijgen hiervan een kopie en daarnaast dient de hulpofficier elke betrokkene de folders uit te delen, zodat iedereen geïnformeerd is over het huisverbod en zijn of haar rechten en plichten. Daarbij moet de hulpofficier de sleutels van de woning van de uit huis te plaatsen betrokkene vorderen en overdragen aan de achterblijvers. Ter plaatse kan de uithuisgeplaatste nog verzoeken dat contact opgenomen dient te worden met de advocaat en dit kan de hulpofficier vervolgens op het bureau doen.

Op bureau (administratieve handelingen)

Op het bureau dient de hulpofficier de bijkomende administratieve stappen te vervullen. De hulpofficier dient op het bureau in het BHV-systeem een '*proces-verbaal van bevindingen hulpofficier van justitie*' op te stellen en een afspraak op locatie en persoon te maken. Indien de uithuisgeplaatste aangaf dat een advocaat ingeschakeld moest worden, dan kan hiervoor een bepaald formulier of de beschikking naar de advocaat gefaxt worden, zodat deze op de hoogte is. Daarnaast is het ook belangrijk om intern, via de mail bijvoorbeeld, de wijkagent of de teamleiding van het lokale team op de hoogte te stellen van het huisverbod. Hierdoor kunnen zij er zorg voor dragen dat minstens een keer gecontroleerd wordt of het huisverbod wordt nageleefd. Daarnaast dient de hulpofficier de beschikking, het RiHG en het proces-verbaal te kopiëren en te faxen naar het SHG en de burgemeester. Tenslotte dient de hulpofficier de ontwikkelingen ook kenbaar te maken aan de teamleiding en de betrokken wijkagent.

4.3.3 Opzet en werkwijze IJsselland

Politie beoordeelt situatie

In IJsselland wordt na een melding of aangifte van huiselijk geweld, ongeacht of er sprake is van een strafbaar feit, door de basispolitiezorg beoordeelt of er sprake is van een huisverbodwaardig geval. Dit wordt in IJsselland ook beoordeelt op basis van de volgende drie criteria:

- *Is er sprake van (dreigend) huiselijk geweld: zijn er aanwijzingen dat de ruzie een meningsverschil te boven gaat of niet?*
- *Wordt het geweld veroorzaakt door iemand die in het huis woont of daar anders dan incidenteel verblijft?*
- *Is de persoon van wie de dreiging uit gaat meerderjarig?*

Wanneer de basispolitiezorg een situatie als huisverbodwaardig classificeert, dan roepen zij de hulpofficier op die binnen twee uur ter plaatse dient te zijn.

Hulpofficier beoordeelt huisverbodwaardige situatie

In tussentijd, wanneer de hulpofficier nog niet ter plaatse is, kan de hulpofficier de basispolitiezorg enkele aanwijzingen geven over wat men ondertussen kan doen. Daarnaast dient de basispolitiezorg een proces-verbaal 'Bevindingen Huisverbod' op te stellen en in het geval er ook kinderen bij betrokken zijn, dan dient men ook een zorgformulier op te stellen. Dit zorgformulier wordt vervolgens doorgfaxt naar Bureau Jeugdzorg. Wanneer de basispolitiezorg al haar taken vervuld heeft, dan dient men tenslotte een mutatie aan te maken in het bedrijfsprocessensysteem. Als de hulpofficier eenmaal, en binnen de twee uur, ter plaatse is, dan dient hij of zij de betrokkenen te horen om het RiHG zo goed mogelijk in te vullen.

Uitkomst beoordeling

Als de hulpofficier het RiHG ingevuld heeft neemt hij of zij contact op met de burgemeester. De burgemeester moet telefonisch geadviseerd worden over of er wel of niet een huisverbod opgelegd dient te worden. Als de burgemeester besluit om wel een huisverbod op te leggen, zal de hulpofficier ter plaatse en op het bureau enkele handelingen verrichten die in het onderstaande behandeld zullen worden. Wanneer geen huisverbod opgelegd wordt, dan dient de hulpofficier aan de betrokkenen kenbaar te maken dat het mogelijk is om tegen het besluit in beroep te gaan. De hulpofficier zal de betrokkenen tevens door verwijzen naar het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) voor eventuele vrijwillige hulpverlening. Als er ook kinderen bij betrokken waren, dient zoals eerder gesteld de basispolitiezorg een zorgformulier op te stellen en hierop moet de hulpofficier toe te zien. Daarnaast dient de hulpofficier een proces-verbaal 'Bevindingen hovj huisverbod' op te stellen en deze met het ingevulde RiHG te deponeren bij het Teamsecretariaat. Wanneer het bestuursrechtelijke traject in samenloop loopt met het strafrecht, dan dient de hulpofficier van deze documenten kopieën te maken, zodat deze in het strafdossier toegevoegd kunnen worden. Wanneer alle handelingen zijn verricht, is het tenslotte aan de hulpofficier er op toe te zien dat een eindmutatie in het politiesysteem wordt aangemaakt. Het Teamsecretariaat zal er vervolgens voor zorgen dat deze bescheiden de eerstvolgende werkdag op het gemeentehuis liggen en wanneer dit gedaan is dit muteren in het systeem van de politie.

Opleggen huisverbod

Ter plaatse

Als de burgemeester besloten heeft om een huisverbod op te leggen, dient de hulpofficier het SHG te bellen. De hulpofficier in IJsselland blijft er plaatse totdat de hulpverlening gearriveerd is. In de gevallen waarbij er ook sprake is van ernstige kindermishandeling en een acute interventie van Bureau Jeugdzorg op zijn plaats is, dan dienen zij onmiddellijk gebeld te worden.

Van belang is ook dat een beschikking tot uithuisplaatsing opgesteld wordt en hiervan dient onder meer een kopie van te worden uitgereikt aan de uithuisgeplaatste en de achterblijvers. Hierbij krijgen ze ook een informatiefolder uitgereikt over wat hun rechten en plichten zijn en dient hen te worden meegedeeld dat

beroep tegen de beslissing mogelijk is. Daarnaast dienen in IJsselland de sleutels van de uithuisgeplaatste bewaard te worden bij de politie en daarom ingeleverd te worden bij de hulpofficier.

Op bureau (administratieve handelingen)

Wanneer de hulpofficier op het bureau komt, of zich al bevindt, dan dient hij of zij de ingenomen sleutels van de uithuisgeplaatste in te leveren op een daarvoor speciaal aangewezen locatie in het politiebureau. Als de uithuisgeplaatste aangegeven heeft dat hij of zij gebruik wil maken van bijstand, dan dient de hulpofficier een piketadvocaat in te schakelen en deze enkele bescheiden toe te faxen, namelijk een kopie van zowel het RiHG als de beschikking. Daarnaast dient de hulpofficier er op toe te zien, dat wanneer er kinderen aanwezig waren, dat er door de basispolitiezorg een zorgformulier opgesteld wordt. De hulpofficier dient verder ook een afspraak te maken op locatie en op persoon.

Wanneer de hulpofficier alle stappen bijna doorlopen heeft, dan dient hij of zij het RiHG, het proces-verbaal *'Bevindingen hovj huisverbod'*, de beschikking en alle overige relevantie documenten te deponeren bij het Teamsecretariaat. In de gevallen waarbij samenloop wordt toegepast, dienen van het RiHG en het proces-verbaal *'Bevindingen hovj huisverbod'* kopieën gemaakt te worden om in het strafdossier toe te voegen.

Als al deze documenten en bescheiden bij het Teamsecretariaat gedeponereerd zijn, dan dienen zij ervoor te zorgen dat deze de eerstvolgende werkdag aan het gemeentehuis zijn overgedragen en deze overdracht dient men tevens in het politiesysteem te muteren. Daarnaast is het de taak voor het Teamsecretariaat om ook de wijkagent te informeren, zodat deze gedurende het huisverbod de naleving van het huisverbod kan controleren. Naast de wijkagent dient het Teamsecretariaat ook TIMMER (Team Informatie Medewerker(s)) en de teamleiding te informeren.

4.4. Conclusie

Nu omschreven is hoe de organisatie, opzet en werkwijze in de drie politieregio's in elkaar zitten, is het mogelijk om de drie regio's onderling te vergelijken. In de tabel op de volgende bladzijde staan de organisatiekenmerken schematisch weergegeven. De opzet en werkwijze zijn moeilijk in tabel 4.4 in te passen, maar hier wordt later in deze conclusie kort op teruggekomen. Daarnaast zijn gegevens ingevoegd met betrekking tot de huisverbodwaardige gevallen die door de hulpofficiëren zijn opgepakt.

Ten aanzien van samenloop, uitstel en de opleiding zijn geen verschillen tussen de regio's waar te nemen. Een verschil bestaat er in het type mandatering in Twente. Het verschil is dat men in een geval van een volmandaat niet de toestemming van de burgemeester nodig heeft. Dit is ook het enige verschil, want de invulling van het ondertekeningsmandaat in alle drie de regio's en het volmandaat in de zeven gemeenten van Twente verschilt nauwelijks.

Het tweede verschil heeft betrekking op de organisatie van de capaciteit. In Twente en IJsselland dienen de hulpofficiëren die daarvoor ingeroosterd zijn huisverbodwaardige gevallen op te pakken, terwijl men in Noord- en Oost Gelderland vanuit een piketsituatie opgeroepen wordt. Het inroosteren houdt in dat men huisverbodwaardige situaties aan moet pakken gedurende en parallel aan de achturige reguliere dienst, terwijl men in Noord- en Oost Gelderland 24 uur beschikbaar dient te zijn om deze situaties aan te kunnen pakken. Hoewel men in alle regio's als operationeel leidinggevende een huisverbodwaardige geval dient te behandelen, is de hulpofficier in Twente het meest strak aan het operationele proces gekoppeld. In IJsselland wordt de hulpofficier door de basispolitiezorg opgeroepen, in Noord- en Oost Gelderland door de OVD, terwijl in Twente de ingeroosterde hulpofficier ook zelf de OVD-dienst draait.

Tabel 4.4: Overzicht drie politieregio's

<i>Gegevens tot en met 31 mei 2009</i>	Twente	Noord- en Oost Gelderland	IJsselland
Mandatering	Volmandaat, 7 gemeenten Ondertekeningsmandaat, 7 gemeenten	Ondertekenings- mandaat	Ondertekenings- mandaat
Samenloop	Ja	Ja	Ja
Uitstel	Nee	Nee	Nee
Opleiding	2 dagen E-learning Hovj-training	2 dagen E-learning Hovj-training	2 dagen E-learning Hovj-training
Capaciteit	Rooster-hovj	Piket-hovj	Rooster-hovj
Aantal hulpofficieren	90	107	77
Aantal bestuursrechtelijk bevoegde hulpofficieren	56	51	55
Aantal huisverbodwaardige gevallen	Totaal: 91	Totaal: Niet bijgehouden	Totaal: Niet bijgehouden
	Opgepakt door hovj: 52	Opgepakt door hovj: 44	Opgepakt door hovj: 22
	Niet opgepakt door hovj: 39	Niet opgepakt door hovj: Niet bijgehouden	Niet opgepakt door hovj: Niet bijgehouden
Wel huisverbod	48 (36 vol. / 12 ondertk.)	32	19
Geen huisverbod	4 (3 vol. / 1 ondertk.)	12	3
Aantal preventieve huisverboden	5	5	0
Aantal samenloop	47	27	19
Aantal uitstel	5	18	Niet bijgehouden
Gemiddelde tijdsduur casus	6 uur	8 uur	3 – 8 uur

Met betrekking tot de omvang van de capaciteit, blijkt uit tabel 4.4 dat tot en met 31 mei 2009 in geen van de regio's alle hulpofficieren bestuursrechtelijk bevoegd waren. Het gevolg is dat de behandeling van de huisverbodwaardige gevallen aankomt op ongeveer de helft à twee derde van het aantal hulpofficieren en daardoor de werkdruk onevenredig verdeeld wordt. De bevoegde hulpofficieren dienen immers een extra taak uit te voeren, met de kans dat zij over moeten werken of zich gedurende vrije dagen beschikbaar moeten houden. Een ander gevolg zou wellicht kunnen zijn dat sommige huisverbodwaardige gevallen niet of later opgepakt worden door een hulpofficier, vanwege de beperkte capaciteit. De ingeroosterde hulpofficieren of hulpofficieren met piket kunnen bijvoorbeeld druk zijn met andere belangrijke(re) zaken, waardoor ze er niet aan toe kunnen komen of pas op een later moment, mede door de koppeling met het operationele proces. Een beperkte capaciteit zou ook kunnen leiden tot een verhoogde werkdruk, waarop een hulpofficier besluit om uitstel toe te passen. Uit tabel 4.4 blijkt dat regelmatig uitstel wordt toegepast in Twente en Noord- en Oost Gelderland, terwijl aangenomen wordt dat dit ook in IJsselland het geval is. Naast de beperkte capaciteit zijn er natuurlijk ook andere redenen om uitstel toe te passen. Ook blijkt uit de registratiegegevens van Twente dat niet alle huisverbodwaardige gevallen door de hulpofficier zijn opgepakt, terwijl dit in de andere regio's niet wordt bijgehouden. Wanneer een beperkte capaciteit hieraan ten grondslag zou liggen, dan is het ook voor de andere regio's denkbaar dat niet alle huisverbodwaardige gevallen opgepakt worden.

Hoewel men in Noord- en Oost Gelderland en IJsselland niet alle huisverbodwaardige gevallen registreert, zijn bij alle huisverbodwaardige gevallen die in de drie regio's die wel behandeld zijn bijna altijd huisverboden opgelegd. In slechts enkele gevallen zijn er geen huisverboden opgelegd. Dit kan wellicht mede verklaard worden doordat bijna alle huisverbodwaardige gevallen zich in samenloop met het strafrecht hebben voorgedaan, waardoor er generaliserend gesteld automatisch sprake is van een dreigende situatie. Dat bijna alle huisverbodwaardige gevallen zich in samenloop voordoen verklaard mede dat er amper puur preventieve huisverboden zijn opgelegd. Het is daarnaast denkbaar dat wanneer het huisverbodwaardig geval in samenloop wordt behandeld, dat de hulpofficier meer ruimte ziet om uitstel toe te passen. De pleger is dan immers als

verdachte ingesloten, waardoor de achterblijvers even rust hebben. Met betrekking tot uitstel bleek dat het in geen van de drie regio's een uitgangspunt is, maar dat het wel wordt toegepast. Denkbare deelverklaringen zijn de beperkte capaciteit, verbondenheid met het operationele proces en dat veel huisverbodwaardige gevallen zich in samenloop voordoen.

In Twente heeft men wel geregistreerd hoeveel huisverbodwaardige gevallen er zich hebben voor gedaan en hoeveel hiervan zijn opgepakt. Van de opgepakte huisverbodwaardige gevallen zijn 36 huisverboden opgelegd in een van de gemeenten met een volmandaat, tegenover 12 in gemeenten met een ondertekeningsmandaat. Over deze aantallen valt weinig te zeggen, aangezien de gemeenten met een volmandaat qua inwonertal groter zijn als de gemeenten met een ondertekeningsmandaat. Het is op basis van de tabel echter niet mogelijk om te stellen of het voor het wel of niet opleggen of afwijzen van een huisverbod uitmaakt of er sprake is van een volmandaat of een ondertekeningsmandaat, omdat niet bekend is wat de hulpofficier aan de burgemeester geadviseerd heeft.

Tenslotte bestaat er een verschil in de administratieve afhandeling van IJsselland met die van Twente en Noord- en Oost Gelderland. Bij de bespreking van de opzet en werkwijze valt op dat de hulpofficieren in elke regio's dezelfde stappen dienen te doorlopen, maar dat er in IJsselland een deel van de administratieve handelingen zijn overgenomen door het Teamsecretariaat. Dit zou wellicht ook kunnen leiden tot een verkorte gemiddelde tijdsduur per casus.

Hoofdstuk 5 Beoordeling bestuursrechtelijke taak

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteedt aan de beoordeling van de hulpofficieren ten aanzien van de bestuursrechtelijke taak en het (eigen) handelen. Gedurende het hoofdstuk wordt ingegaan op de meest relevante aspecten die uit de interviews naar voren kwamen. Elk relevant aspect is per regio schematisch uitgewerkt en is terug te vinden in bijlage III. De toelichtingen op de schematische uitwerking zijn echter in onderstaande deelparagrafen terug te vinden. Dit hoofdstuk moet er aan bijdragen om de in hoofdstuk 4 geconstateerde overeenkomsten en verschillen in hoofdstuk 6 te kunnen verklaren. De hulpofficieren die worden omschreven als hulpofficier 1 en 2 komen uit Twente, 3, 4, 5 en 6 uit Noord- en Oost Gelderland en 7 en 8 tenslotte uit IJsselland.

5.2 Beoordeling belangrijkste aspecten bestuursrechtelijke aanpak

5.2.1 Beoordeling oorspronkelijke en bestuursrechtelijke aanpak

Met betrekking tot de oorspronkelijke aanpak van huiselijk geweld, vanuit het strafrecht, zijn de hulpofficieren uit alle regio's eensgezind. De hulpofficieren zijn van mening dat er voorheen niet altijd opgetreden kon worden, omdat er geen of onvoldoende aangrijpingspunten waren voor een strafrechtelijke vervolging. Er werd bijvoorbeeld geen aangifte gedaan of er was te weinig bewijslast. In deze gevallen 'wist' of 'voelde' de politie dat er iets niet klopte, maar kon men niet ingrijpen. Wanneer de verdachte strafrechtelijk werd vervolgd, kon deze via de reclassering *dadergerichte* hulpverlening opgelegd krijgen, terwijl het slachtoffer geen hulpverlening kreeg (aangeboden). Omdat de hulpverlening niet gericht was op het gezin, stelt hulpofficier 2: *"Voorheen werd de oorzaak van het probleem niet weggenomen"* en: *"[...] dat je in een draaideursituatie kwam"*. Daarnaast vertrok het slachtoffer vaak uit het huis, terwijl de pleger thuis bleef zitten. Deze slachtoffers kwamen vaak terecht in 'blijf-van-mijn-lijfhuizen' en kwamen daardoor tussen andere slachtoffers te zitten, wat hen psychisch niet sterker maakte. Tenslotte werd er in deze situaties geen rust gecreëerd, omdat het slachtoffer vaak afhankelijk was van de pleger en daarom contact met de pleger zocht.

De problemen waar men met de oorspronkelijke aanpak vooral tegen aanliep, een gebrek aan rust en adequate hulpverlening, worden verholpen door het bestuursrechtelijke huisverbod. Ten eerste biedt het bestuursrecht meer aangrijpingspunten om huiselijk geweld te bestrijden, want er hoeft geen aangifte gedaan te worden of sprake te zijn van bewijslast, want een dreigende situatie is voldoende. Pleger en slachtoffer mogen elkaar vervolgens tien dagen niet zien, wat voor rust zorgt binnen het gezin. Daarnaast krijgen alle betrokkenen integrale hulpverlening met een dwangmatig karakter, wat er tevens op gericht is om ook de problemen die binnen het gezin spelen op te lossen. De hulpofficieren vinden het bestuursrechtelijk huisverbod dan ook een goed instrument, omdat zij huiselijk geweld nu beter kunnen bestrijden. Zij beschouwen huiselijk geweld als *'een geweldsdelict met een hoog herhalingsrisico'* en niet als slechts een relatieprobleem.

5.2.2 Beoordeling mandatering

In IJsselland is men tevreden over het huidige mandateringstype, het ondertekeningsmandaat. Dit is met name het geval omdat men dit vindt passen binnen de eindverantwoordelijkheid van de burgemeester en omdat de burgemeester op deze manier overzicht behoudt over het gehele bestuursrechtelijke proces. Het bestuursrechtelijke proces bestaat niet alleen uit het opleggen van een huisverbod en hulpofficier 8 stelt dan ook: *"Wij zijn er niet alleen partij in, er zijn ook partijen die de hulpverlening doen [...]. Ik vind het een goede zaak dat een burgemeester, buiten de politieorganisatie, de regie houdt"*.

In de andere twee regio's zijn de meningen verdeeld. De hulpofficieren 2, 4 en 5 zijn voor een ondertekeningsmandaat, omdat de burgemeester er in die gevallen nog even kritisch naar kan kijken. Opvallend is de uitspraak van hulpofficier 5: *"Qua snelheid niet, qua zorgvuldigheid wel en dat vind ik belangrijker"*. Met zorgvuldigheid bedoelt deze hulpofficier onder meer dat *'de burgemeester er nog even kritisch naar kijkt'*, *'doorvraagt'* en *'het*

sociale verhaal er omheen denkt. Deze kritische blik is volgens de hulpofficier gewenst, omdat de hulpofficier niet helemaal objectief is. Een hulpofficier heeft onder meer te maken met *'kokervisie'*, *'een strafrechtelijk gekleurde bril'* en kan, zoals de hulpofficier stelt, bevooroordeeld zijn: *"Als het hier in deze plaats zou zijn, en het zou een bepaald gezin zijn, dan zou ik wel eens bevooroordeeld kunnen zijn"*. Een hulpofficier kan namelijk eerdere strafrechtelijke ervaringen met een gezin hebben. Met de snelheid wordt bedoeld op de extra communicatiestromen, omdat er overlegd, geadviseerd en informatie overgedragen moet worden met en naar de burgemeester. Hulpofficier 1 is van mening dat hoe meer communicatiestromen er plaats dienen te vinden, hoe groter de kans is dat onduidelijkheden en communicatiefouten ontstaan en pleit daarom voor een volmandaat.

Hulpofficier 6 is echter kritisch ten aanzien van de objectiviteit van de burgemeester: *"Hij moet het doen met de informatie die ik hem aanlever, hoe objectief is dat? Dan heeft hij ook nog eens zijn eigen referentiekader, zijn eigen brillettjes"*. Hulpofficier 8 is ook kritisch met betrekking tot de capaciteiten van de burgemeester: *"Inhoudelijk hebben ze er geen kaas van gegeten"*. Hoewel de ene hulpofficier stelt dat de burgemeester objectief is, wordt dit door de andere in twijfel getrokken. Een burgemeester heeft vaak niet veel kennis en ervaring met huiselijk geweld en heeft daarnaast ook politieke belangen. Een uitspraak van hulpofficier 8 vat in twee zinnen bondig samen waarom burgemeesters toch voor een ondertekeningsmandaat kiezen: *"[...] hij ging meteen akkoord, want het was in de beginfase, maar dat doen ze nog steeds hoor. Inhoudelijk hebben ze er geen kaas van gegeten, maar ze weten dat ze de verantwoordelijkheid hebben [...]"*.

5.2.3 Beoordeling samenloop

Hoewel er in de beginmaanden in Apeldoorn samenloop niet altijd werd toegepast, omdat de burgemeester bang was dat de strafrechtelijke vervolging er onder zou leiden, wordt samenloop nu in alle regio's standaard toegepast. Het samenloop brengt met zich mee dat een hulpofficier huiselijk geweld zowel vanuit het strafrecht als vanuit het bestuursrecht kan bestrijden, wat hen metaforisch gezien een dubbele pet geeft.

De hulpofficiëren zijn van mening dat het bestuursrecht in het geval van samenloop meer aangrijpingspunten biedt om huiselijk geweld te bestrijden, aanvullend, en niet tegenwerkend functioneert ten opzichte van het strafrecht en men met samenloop een versterkt signaal afgeeft om huiselijk geweld te bestrijden. Hulpofficier 3 omschrijft het toepassen van samenloop als een *'totaalpakket'*. De hulpofficiëren vinden dan ook dat het voorkomen moet worden dat het OM in het geval van een huisverbod minder prioriteit geeft aan een strafrechtelijke vervolging.

Beide grondslagen vragen een andere benaderingswijze van de hulpofficier en dat kan volgens hulpofficier 7 soms verwarrend zijn, omdat: *"[...] dan kan ik mij bijvoorbeeld niet beroepen op: 'U bent verplicht tot antwoorden'"*. Toepassing van samenloop kan daarnaast ook verwarrend zijn voor het slachtoffer en de pleger, want zit de hulpofficier er nou namens de politie of juist niet? Hulpofficier 8 maakt altijd duidelijk dat hij er namens de burgemeester zit en doet daarbij soms zowel de oortjes van zijn portofoon als zijn politiejasje uit om dit extra kracht bij te zetten. Andere kritiek heeft betrekking op de objectiviteit van de hulpofficier. De hulpofficier wordt bewust of onbewust altijd beïnvloed door zijn of haar strafrechtelijke bril. Een hierop aansluitend voorbeeld is de wijze waarop hulpofficiëren in Noord- en Oost Gelderland door de OVD op de hoogte worden gebracht wanneer zij een huisverbodwaardige zaak dienen te behandelen. Deze vertelt de hulpofficiëren namelijk hoe de zaak er voor staat en ook of de zaak wel of niet strafrechtelijk vervolgd kan worden. Dit zit volgens hulpofficier 5 vervolgens in het achterhoofd en kan het invullen van het RiHG eventueel beïnvloeden.

5.2.4 Beoordeling uitstel

De beoordeling van uitstel zal beschreven worden vanuit het perspectief van de hulpofficiëren. Uit het vorige hoofdstuk is daarbij gebleken dat uitstel in geen van de regio's een uitgangspunt is, maar wel wordt toegepast. De hulpofficiëren zijn bekend met de risico's van uitstel, zoals bijvoorbeeld verdwenen emoties of stille getuigen of dat men de volgende dag niet meer mee wil werken, en vinden dan ook dat er meteen opgetreden

moet worden, tenzij... . Op het woord 'tenzij' wordt zo ingegaan, maar eerst dient opgemerkt te worden dat volgens tabel 4.4 de meeste huisverbodwaardige gevallen in samenloop met het strafrecht plaatsvinden. In dit geval zit de pleger als verdachte vast op het bureau, hebben de achterblijvers voorlopig rust en komen uiteindelijk alle betrokkenen naar het bureau om een verklaring af te leggen, waardoor de hulpofficier niet naar het huis van de betrokkenen hoeft te reizen. Daarnaast vinden de hulpofficieren dat uitstel alleen toegepast mag worden in het belang van het gezin. Een uitspraak van hulpofficier 6 is hier op zijn plek: "[...] en de burgemeester zei: 'We kunnen toch wel wachten tot de in verzekeringstelling is afgelopen en dan het huisverbod opleggen'. Ik vind dat niet terecht, dan ga je kunstmatig de termijn dat hij niet in huis is verlengen". De betreffende hulpofficier omschrijft dit als "detournement de pouvoir, oneigenlijk gebruik van bevoegdheden".

Wanneer uit het belang van het gezin uitstel wordt toegepast, dan hebben we het vooral over praktische redenen en zijn we aanbeland bij het woord 'tenzij'. Volgens de hulpofficieren vinden de meeste huiselijk geweldzaken plaats in samenloop en in de avond- of nachtelijke uren en hiermee hangt een veel genoemde reden om uitstel toe te passen samen. De betrokkenen hebben dan vaak behoefte aan rust en slaap, waardoor het verstandiger is om de zaak de volgende dag te hervatten, wanneer iedereen weer uitgerust is. Daarnaast bleek volgens tabel 4.4 dat veel huisverbodwaardige gevallen zich in samenloop voordoen, wat het voordoen van een strafbaar feit suggereert. Mishandeling kan in deze gevallen leiden tot letsel, waardoor het slachtoffer zich bijvoorbeeld in het ziekenhuis dient te behandelen en niet gehoord kan worden. Men heeft in de avond- en nachtelijke uren vaak ook te maken met drankgebruik, waardoor mogelijk een (van de) betrokkene(n) dronken is en beter de volgende dag gehoord kan worden.

Het uitrusten geldt daarentegen ook voor de hulpofficier, want met de huidige invulling van de capaciteit kan een hulpofficier te maken krijgen met lange werkdagen, gecombineerd met een hoge werkdruk. Dit kan volgens de hulpofficieren van invloed zijn op de objectiviteit van de hulpofficier en daarmee op de kwaliteit van de beoordeling. Aangezien de beoordeling zeer belangrijk is, het bepaald immers wat er gaat gebeuren, kunnen de hulpofficieren zich voorstellen dat dit leidt tot een toepassing van uitstel. Een goede beoordeling is immers in het belang van het gezin.

5.2.5 Beoordeling capaciteit

Bij de beoordeling van de capaciteit valt op dat de hulpofficieren de werkdruk te hoog vinden. Hieraan liggen meerdere redenen ten grondslag. Om te beginnen is in Twente met de invoering van het huisverbod de capaciteit van het aantal hulpofficieren gelijk gebleven en hierop stelt hulpofficier 1: "[...] je moet nu meer doen met dezelfde mensen". Dit terwijl men, volgens dezelfde hulpofficier, los van het huisverbod met 90 hulpofficieren over te weinig hulpofficieren beschikt en er hiervan slechts 56 bestuursrechtelijk bevoegd zijn. Wanneer men een huisverbodwaardig geval behandelt, dan doet men dit vanuit een OVD-dienst die elke hulpofficier een aantal keer per maand vervult. In de regio zijn er doordeweeks overdag en 's avonds tot 23 uur en in het weekend altijd drie OVD's ingeroosterd en twee voor de doordeweekse nachten. Hierbij zijn er respectievelijk altijd minstens twee of één hulpofficier(en) bevoegd om bestuursrechtelijk op te treden. De OVD-dienst versterkt de koppeling met het operationele proces. De hulpofficieren vinden dat een hulpofficier zich tijdens een OVD-dienst niet bezig moet houden met een huisverbod, maar met het aansturen van zijn of haar collega's. Dit komt namelijk in gedrang, zo blijkt uit een opmerking van hulpofficier 1: "Tijdens een huisverbod is het niet mogelijk om andere dingen te doen, dat gaat ten koste van de reguliere werkzaamheden die ik voorheen had". Om hier mee om te gaan heeft hulpofficier 2 gedurende een huisverbodwaardig geval de portofoon uitgeschakeld voor de (hiervoor geïnformeerde) meldkamer, waardoor de hulpofficier, tevens OVD, slechts telefonisch bereikbaar was. Daarnaast stelt hulpofficier 2: "Niet alleen op de dag dat je er mee belast bent, maar ook de dagen er na ben je nog bezig met naweën, met beantwoorden van mails waarom je zo hebt gehandeld als het is gebeurd", wat aangeeft dat de bestuursrechtelijke taak een hulpofficier veel tijd kost. Een ander gevolg van de hoge werkdruk is dat er mensen zijn die de taak als een last gaan beschouwen. Hulpofficier 1 stelt: "[...] en er zijn er een aantal die gewoon zeggen: 'Ik ben blij dat ik nog geen cursus gedaan heb'. [...] dat is een ongezonde situatie" en daarnaast hulpofficier 2: "[...] proberen er zich makkelijker van af te maken. [...], ze zoeken de mazen". Een voorbeeld is dat een hulpofficier bijvoorbeeld expres niet doorvraagt of een man en

een vrouw samenwonen, om te voorkomen dat het hele proces doorlopen moet worden. Dit kan volgens de hulpofficier ertoe leiden dat andere collega's ontstemd raken. Daarnaast kan deze hulpofficier zich voorstellen dat de hoge werkdruk een negatieve impact heeft op de gemoedstoestand van de hulpofficieren.

In Noord- en Oost Gelderland is de capaciteit van het aantal hulpofficieren met de invoering van het huisverbod ook gelijk gebleven. Men vindt dat te weinig hulpofficieren bestuursrechtelijk bevoegd zijn en dit verwoordt hulpofficier 3 op de volgende wijze: *"Voor mijn gevoel zijn er een aantal hovj's-huisverbod die runnen de tent. En nu op dit moment zullen er nieuwe mensen opgeleid moeten worden en dat kost geld"*. Met het *'en dat kost geld'* doelt de hulpofficier op het feit dat de politieorganisatie dient te bezuinigen en men het idee heeft onvoldoende financieel gecompenseerd te worden door de gemeente als regiehouder. Daarnaast vinden de hulpofficieren dat de taak los gemaakt moet worden van het operationele proces. Wanneer men piket heeft en er zich een huisverbodwaardig geval voordoet, dan dient men zijn of haar team als operationeel leidend-gevend in de steek- en stuurloos achter te laten. De hulpofficieren 4 en 6 zeggen over het uit het operationele proces halen van de hulpofficier respectievelijk het volgende: *"Ander werk blijft liggen, je komt ergens in de knel te zitten met werkzaamheden. Dat zit hem toch vaak in de aandacht die je geeft aan je medewerkers, een stukje aansturing op straat. [...] Je hebt te weinig hovj's om de aansturing op straat te doen"* en *"Al het werk wat hier op je team zit, het aansturen van de operationele processen, je primaire processen, het lijdt er allemaal onder"*. Daarnaast kan de huidige piketinvulling er ook toe leiden dat men diensten van 14 à 20 uur draait, bijvoorbeeld omdat men ook nog een reguliere dienst dient te draaien of omdat er zich die dag meerdere huisverbodwaardige gevallen voordoen. Hulpofficier 5 diende eens om 7 uur 's ochtends een huisverbodwaardige zaak van de vorige nacht op te pakken, een reguliere dienst tot 17 uur 's middags te draaien en aansluitend een huisverbodwaardig geval tot 23 uur 's avonds te behandelen. Wanneer er zich tot de volgende morgen 7 uur nog een huisverbodwaardig geval voor zou doen, zou de hulpofficier deze niet behandelen en daarmee relativeert deze hulpofficier de 24-uurs beschikbaarheid van de politie: *"Dus 24 uur per dag geregeld, mits, want daar is dus niets voor geregeld. Ik vind het, dus een, ATW-technisch kan het niet, en twee vind ik ook dat je dan de objectiviteit voor het beoordelen aantast, als ik die nacht om 11 uur thuiskom, dan ben je behoorlijk afgemat"*. Dit komt volgens hulpofficier 5 onder meer doordat de meeste huisverbodwaardige gevallen zich voordoen tussen 15:00 uur en 07:00 uur, waardoor de werkdag van een hulpofficier enorm kan worden verlengd. Naast dat dit de werkdruk verhoogd, wordt ook objectiviteit aangetast.

De hulpofficieren stellen doordat de huidige invulling een hoge werkdruk met zich meebrengt, deze van negatieve invloed kan zijn op het privéleven van de hulpofficieren. Enkele hulpofficieren stellen dat sommige hulpofficieren door de hoge werkdruk *'om gaan vallen'* en overspannen kunnen raken.

De hulpofficieren pleiten ervoor om de taak neer te leggen bij een kleine groep, die ontkoppeld moet worden van het operationele proces, zodat collega's en overige werkzaamheden er niet onder lijden. Daarnaast zou dit er toe moeten leiden dat men een specialisme gaat ontwikkelen en de werkdruk wordt verlaagd.

In IJsselland is de capaciteit van het aantal hulpofficieren met de invoering van het huisverbod gelijk gebleven. Per dienst zijn twee hulpofficieren ingeroosterd die huisverbodwaardige gevallen kunnen behandelen. De hulpofficieren 7 en 8 zijn tevreden over deze invulling, maar vinden dat de huisverboden veel tijd kosten. Met betrekking tot de huidige organisatie van de capaciteit vindt men dat de werkdruk meevalt als de hulpofficier zijn primaire werkzaamheden kan overdragen. Indien dit niet gebeurt komen andere zaken onder druk te staan. Naast collega's kunnen de hulpofficieren hun werkzaamheden ook overdragen aan een politiefunctionaris met beleidspiket, welke in het vorige hoofdstuk al kort genoemd is. Volgens hulpofficier 8 is het ook van belang dat hulpofficieren hun eigen werkzaamheden beter inplannen, zodat zij gedurende hun dienst minder druk zijn met hun eigen prioriteiten. Nu komt men nog wel eens in de knoop door hun eigen planning. Daarnaast moet men goed de tijd nemen voor een huisverbodwaardige zaak en daarbij kan de verbondenheid met het operationele proces voor problemen zorgen. Hulpofficier 8 schakelt soms de portfoon uit, om zich op die wijze van het operationele proces te ontkoppelen.

De hulpofficieren 7 en 8 zien het liefst dat het huisverbod wordt ondergebracht bij een kleinere groep hulpofficieren, zodat de hulpofficieren in deze groep vaker te maken krijgen met huisverboden en daardoor meer

expertise ontwikkelen, want zo zegt hulpofficier 7: *“Want nu denk ik elke keer als ik ermee in aanraking kom, oh ja, hoe was dat ook alweer”*. Daarbij dient deze kleinere groep gevuld te worden met *‘toetsende hulpofficieren’*. Hulpofficier 8 omschrijft *‘toetsende hulpofficieren’* als hulpofficieren die niet meer in het operationele proces actief zijn, maar zich vooral bekwamen in de formele afhandeling van bepaalde zaken. Hieronder valt volgens de hulpofficier ook het huisverbod, want zo stelt de (operationele-) hulpofficier: *“Ik heb er de balen van als ik een huisverbod situatie heb op zaterdagavond terwijl de hectiek in de stad nog gewoon aan de gang is. Ik zou liever hebben dat het huisverbod los wordt gemaakt van het operationele”*. Hulpofficier 8 stelt dat de meeste huisverbodwaardige situaties zich voordoen in de avond- en nachtelijke uren en verklaart ook waarom: *“Voor maandag tot en met vrijdag zou het nooit een probleem opleveren tijdens kantooruren, maar we weten ook, tijdens kantooruren zijn er geen huisverbodwaardige gevallen. Ik zeg het maar heel platvloers: de kleuren-tv is kapot, de vrouw wil geen gemeenschap of er is drank in het spel. Die drie oorzaken, denk ik wel, dat 90% van het huiselijk geweld beïnvloedt. Het is nooit de situatie dat die drie dingen er niet zijn. Dus dan krijg je automatisch dat er heel veel druk komt te liggen op de late avonduren of de vroege nachturen, want dan gebeuren dat soort dingen”*. Van de ingeroosterde hulpofficieren krijgen vooral de hulpofficieren met een avond- of een nachtdienst gemiddeld gezien vaker met huisverbodwaardige situaties te maken. Wanneer een hulpofficier met piket daarnaast een ochtend- of dagdienst draait, dan lijdt deze constatering tot lange werkdagen.

5.2.6 Beoordeling opleiding

Een hulpofficier is alleen bevoegd om een huisverbod op te leggen indien met succes de opleiding gevolgd is. Ten aanzien van de opleiding valt op dat er een aantal hulpofficieren zijn die vonden dat de training te ver voor de uiteindelijke implementatie van de wet plaatsvond. Hulpofficier 1 kon daarom nog geen uitleg krijgen over het RiHG, terwijl de hulpofficieren de uitleg van het RiHG als essentieel beschouwen. De kennis bij deze hulpofficieren was gedurende de tijd weggezaakt. Dankzij het naslagwerk dat de hulpofficieren bij de hand kunnen houden, kan men zich echter goed redden. Daarnaast is het opvallend dat de hulpofficieren aangeven eigenlijk vooral geleerd te hebben van hun eerste huisverbodwaardig geval. Hierop vindt hulpofficier 5 het van belang dat een hulpofficier op regelmatige basis te maken moet krijgen met een huisverbodwaardig geval om er uiteindelijk echt wat van te leren. De hulpofficieren zijn tevreden over de inhoud van de opleiding en men vindt dat deze goed aansluit op de werkprocessen. Men is echter van mening dat de rollenspellen geen meerwaarde leveren, omdat men voldoende ervaring heeft om met de geoefende situaties om te kunnen gaan. In hoeverre de ervaring ten opzichte van de trainingen relevant is, blijkt duidelijk uit uitspraken van respectievelijk de hulpofficieren 3 en 5: *“De training biedt voldoende houvast. [...]De training zegt zo en zo moet het, de bagage geeft de doorslag”* en *“De training is een opstap volgens mij, je zult het ook moeten hebben van ervaring”*.

5.2.7 Beoordeling terugkoppeling

Hoewel men vindt dat de opleiding voldoende houvast biedt, leert men vooral van zijn of haar ervaringen met betrekking tot zijn of haar eerste huisverbodwaardige geval. Naast de opleiding en de inmiddels zelf opgedane ervaringen, zou een hulpofficier ook kunnen leren van terugkoppeling.

Sinds de invoering van de wet ervaren de hulpofficieren uit Twente en Noord- en Oost Gelderland geen structurele terugkoppeling. Dit is niet heel opmerkelijk, aangezien men dat ook niet krijgt bij haar overige werkzaamheden. Enkele hulpofficieren hebben echter wel aangegeven behoefte te hebben om bepaalde casussen te bespreken, om van elkaars ervaringen en best-practices te kunnen leren. Hiermee doelt men dan op vragen als waarom is er hier juist wel of juist niet een huisverbod uitgekomen. De nadruk ligt daarbij op hoe inhoudelijk met het RiHG omgegaan dient te worden en niet op de uit te voeren stappen van het bestuursrechtelijke proces. In IJssel land vindt daarentegen wel structurele terugkoppeling plaats, want zo hebben de hulpofficieren vanuit hun functie als chef, elke twee maanden een borgingsoverleg. Tijdens dit overleg wordt onder meer besproken hoe het bestuursrechtelijke proces het beste geborgd kan worden.

De hulpofficieren gaven daarnaast aan dat zij positief zijn over de e-mails van de projectleiders met aandachtspunten met betrekking tot het huisverbod, maar ook over de aanwijzingen die men van de hulpverlening krijgt

gedurende de warme overdracht. Deze kennisoverdracht beschouwen de hulpofficieren als een meerwaarde, maar is afhankelijk van of de betrokken hulpverlener deze geeft.

5.2.8 Beoordeling procesbeschrijving

De procesbeschrijving omvat alle stappen die de hulpofficieren dienen te doorlopen bij de behandeling van een huisverbodwaardig geval. De hulpofficieren vinden dat de procesbeschrijving goed ingericht is. Het geeft een goede, met de werkelijkheid overeenkomende, weergave van alle te volgen stappen en wordt door de hulpofficieren ook wel omschreven als *'checklist'*, *'reminder'*, *'leidraad'* of *'afvinklijst'*. Alle regio's streven naar een warme overdracht. Hoewel in de procesbeschrijvingen staat dat de hulpverlening pas op het moment ingelicht moet worden wanneer besloten is om een huisverbod op te leggen, staat het alleen bij de regio Noord- en Oost Gelderland als opmerking aangegeven dat geprobeerd moet worden de hulpverlening in een zo'n vroeg mogelijk stadium te informeren. Ondanks dat de andere twee regio's dit uitgangspunt ook hebben, staat het niet expliciet vermeld in de procesbeschrijving. Opvallend was echter dat in alle regio's de hulpofficieren aangaven dat ze op basis van eigen ervaringen zelf ook besloten hebben om de hulpverlening zo vroeg mogelijk in te schakelen en hierbij niet verwezen naar het uitgangspunt van de regio of de procesbeschrijving. Dit doen de hulpofficieren bijvoorbeeld om de hulpverleners te ondersteunen en hen een stukje veiligheid te bieden. In de gevallen waarbij de hulpofficieren wel refereerden naar het uitgangspunt van de warme overdracht, gaven ze aan om hen zo snel mogelijk te informeren om later zelf tijdswinst te boeken.

De procesbeschrijving geeft aan welke stappen doorlopen dienen te worden en hierbinnen ervaren de hulpofficieren voldoende ruimte om om te kunnen gaan met onvoorspelbare situaties. Hierbij viel op dat hulpofficier 2 een keer besloten had om Bureau Jeugdzorg de volgende ochtend te informeren in plaats van twee uur 's nachts. Hoewel Bureau Jeugdzorg bij aanwezigheid van kinderen altijd meteen geïnformeerd dient te worden, besloot de hulpofficier dit de volgende ochtend te doen, omdat de dreiging verholpen was en de kinderen behoefte hadden aan nachtrust. Bureau Jeugdzorg had hierover geklaagd en dit vond de hulpofficier verbazingwekkend, want als een hulpofficier aan de hand van het RiHG een dreiging in moet schatten, dan kan deze ook wel inschatten wat op dat moment het beste is. De hulpofficier werd hier op aangesproken. Het inschakelen van de hulpverlening lijkt daarmee altijd eerder te mogen plaatsvinden dan voorgeschreven, maar niet later.

Daarnaast gaven de hulpofficieren aan om de stappen uit de procesbeschrijving zo goed mogelijk na te leven, omdat dit er mede voor zorgt dat het doel bereikt wordt. Het uitvoeren van de stappen zorgt ervoor dat de hulpverlening op gang wordt gebracht en dat er rust ontstaat binnen het gezin. De hulpofficieren gaven daarbij aan dat een hulpofficier moeilijk een geval kan manipuleren door enkele stappen niet uit te voeren, maar dat dit wel kan door de uitkomst van het RiHG uit te laten komen op een negatief advies om een huisverbod op te leggen. De uitkomst van het RiHG bepaalt immers, afhankelijk van of er wel of niet wordt besloten tot een huisverbod, welke stappen vervolgens allemaal genomen moeten worden.

5.2.9 Beoordeling RiHG, eigenschappen en vaardigheden

Aan de hand van het RiHG wordt een afweging gemaakt of er wel of niet een huisverbod opgelegd wordt. De hulpofficieren zijn het er over eens dat er aan de hand van het RiHG een goed beeld verkregen kan worden van de situatie en dat er aan de hand van deze informatie een goede afweging kan worden gemaakt. Men vindt namelijk dat alle aspecten die relevant zijn voor de afweging aan bod komen. In hoeverre van een bepaald aspect sprake is, kan uitgedrukt worden middels subjectieve classificaties, wat inhoudt dat er sprake is van gradaties binnen de antwoordmogelijkheden. Deze subjectieve classificaties zijn volgens de hulpofficieren gewenst, omdat men zijn of haar gevoel hierdoor goed kwijt kan en er hierdoor ook rekening gehouden wordt met de *'grijze gebieden'*. Niet alles is immers met een *'ja'* of *'nee'* te beantwoorden. Het voordeel daarmee is dat het gebruik van deze classificaties de hulpofficieren helpt bij het maken van een goede afweging, maar het nadeel is dat er hierdoor veel ruimte wordt gelaten aan de interpretatie van de hulpofficier. De hulpofficieren zijn het er niet over eens of de vrije interpretatieruimte leidt tot verschillende uitkomsten, maar kunnen zich dit wel voorstellen. Deze interpretatieruimte kan volgens de hulpofficieren door verscheidene eigenschappen en kenmerken worden beïnvloedt. In bijlage III worden eigenschappen en kenmerken genoemd als objectief,

integer en affiniteit. Uit de vorige deelparagrafen is echter gebleken dat de objectiviteit van de hulpofficier door een hoge werkdruk of bekendheid met het slachtoffer vanuit het strafrecht wellicht geschaad kan worden. Andere hulpofficieren hebben door diezelfde werkdruk juist een verminderde affiniteit met de aanpak. Hoewel men bij een politieambtenaar uitgaat van zijn of haar integriteit, kan deze door een aantasting van de objectiviteit en een verminderde affiniteit wellicht geschaad worden.

Daarnaast verschilt het per hulpofficier in hoeverre deze beschikt over empathie en Fingerspitzengefühl, maar dit kan een hulpofficier gedurende de tijd verder ontwikkelen. Voorbeelden waarbij deze eigenschappen zich uiten zijn hoe een hulpofficier een situatie aanvoelt, rust brengt in deze situatie en duidelijk merkbaar voor de betrokkenen een luisterend oor biedt. Andere relevante eigenschappen en kenmerken zijn ervaring en kennis. Ervaring kan een hulpofficier opdoen in zijn eigen privéleven of gedurende de loopbaan. Generaliserend gesteld zal de ervaring gedurende de loopbaan en leeftijd toenemen. Kennis kan daarnaast worden opgedaan door de (voor)opleiding(en) die de hulpofficier gevolgd heeft, de opleiding die nodig is voor het opleggen van een huisverbod en door eerdere ervaringen.

In hoeverre en in welke mate men over bovenstaande, volgens de hulpofficieren relevante, eigenschappen en kenmerken beschikt, is van invloed op hoe een hulpofficier een situatie interpreteert, maar ook of hij of zij volgens de hulpofficieren geschikt is. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat een politiefunctionaris alleen hulpofficier kan worden indien deze over bepaalde eigenschappen, kennis en vaardigheden beschikt, naast het gegeven dat men leidinggevende moet zijn uit minimaal salarisschaal 9. Om in schaal 9 terecht te komen en om leidinggevende te worden, dient men bepaalde opleidingen gevolgd te hebben en al enige ervaring te hebben. Met betrekking tot de ervaring zegt hulpofficier 8 dan ook: *“Wij hebben hier geen hovj’s rondlopen van 25 jaar. Normaal gesproken zijn het mensen met een hogere opleiding die via de politieacademie op de ouderwetse manier binnenkomen en dan binnen drie jaar tot een leidinggevende behoren, maar de meeste leidinggevendenden binnen de politieorganisatie hebben toch wel een proces van 20 jaar achter zich waar ze zelf wijzer van zijn geworden”*. Een hulpofficier is daarmee ervaren en beschikt daarmee over voldoende kennis. Daarnaast zegt hulpofficier 5 met betrekking tot de mensen die via de politieacademie hulpofficier zijn geworden: *“[...] vooral nieuwe studenten krijgen behoorlijk wat mee over huiselijk geweld en dreigingen, [...]”*. Verder moet niet vergeten worden dat de hulpofficieren alleen bevoegd zijn om een huisverbod op te leggen wanneer zij met succes de opleiding gevolgd hebben.

Doordat de subjectieve classificaties bij de invulling van het RiHG een grote rol spelen, lijkt het lastig om elke situatie gelijk te beoordelen. Hierbij is het allereerst van belang om op te merken dat elke situatie ook anders is en daarom ook niet zwart-wit te beoordelen valt. De diversiteit aan situaties vraagt om een individuele aanpak, die wordt geboden door de subjectieve classificaties van het RiHG. Men vindt namelijk dat de subjectieve classificaties het mogelijk maken om de juiste conclusie te trekken waar het gezin bij gebaat is. Of een hulpofficier het RiHG op de ‘juiste’ manier invult is afhankelijk van zijn of haar ‘rugzak’ en hoe hij of zij deze aanwendt. De hulpofficieren vinden dus dat het RiHG voldoende waarborg geeft voor een gelijke behandeling en het aan de integriteit en objectiviteit van de hulpofficieren ligt of men vervolgens gelijk behandeld wordt.

5.2.10 Beoordeling administratieve handelingen

Tot nu toe is het duidelijk dat de hulpofficieren van mening zijn dat de afhandeling van een huisverbodwaardig geval veel tijd kost. Deels komt dit door de administratieve afhandeling van een huisverbodwaardig geval, waarvan men vindt dat dit veel tijd kost. Dit komt mede door de hoeveelheid papieren die ingevuld dienen te worden. Wanneer de betrokkenen gehoord zijn, moet de hulpofficier het RiHG invullen en daarnaast dient men na het opleggen van het huisverbod een beschikking op te stellen en een proces-verbaal aan te maken in het bedrijfsprocessensysteem.

De meeste hulpofficieren zijn hier minstens een uur mee bezig. Bij het invullen van deze formulieren moeten sommige aspecten meerdere malen beargumenteerd worden, bijvoorbeeld de reden van het huisverbod. Wanneer alles uiteindelijk is ingevuld, dienen alle formulieren los van elkaar meerdere keren gekopieerd en gefaxt te worden, om alle ketenpartners te informeren en om een dossier aan te maken. Belangrijk om hier op

te merken is dat de hulpofficieren van Twente en Noord- en Oost Gelderland meer kritiek hebben op de tijdsduur van de administratieve afhandeling dan de collega's uit IJsselland. Hierbij kan eventueel meespelen dat de zojuist beschreven handelingen in de twee eerstgenoemde regio's uitgevoerd moeten worden door de hulpofficieren zelf en in IJsselland door het Teamsecretariaat.

Naast het verwerken van de formulieren, moet er onder meer een afspraak op persoon en locatie gemaakt worden, eventueel een advocaat geïnformeerd worden en moeten alle verrichtte handelingen op de juiste manier in het bedrijfsprocessensysteem gemuteerd worden. Dat de hulpofficieren in Twente en Noord- en Oost Gelderland de administratieve afhandeling echter veel tijd vinden kosten, blijkt uit opmerkingen als *'omslachtig', 'tijdrovend'* en *'een rompslomp'*.

Hoewel de hulpofficieren kritiek hebben op de huidige administratieve afhandeling, zijn ze van mening dat de handelingen die verricht moeten worden ook nodig zijn. Het zorgt voor een zorgvuldige afhandeling en dat is volgens de hulpofficieren belangrijk. Hulpofficier 3 stelt dan ook: *"Als je korte checklistjes gaat doen, dan gaat het ten koste van de zorgvuldigheid"* en hulpofficier 6: *"De betrokken partijen moeten wel geïnformeerd worden"*. Daarnaast moet de politie ook controleren of het huisverbod nageleefd wordt, daarom dient alles ook vastgelegd te worden in het bedrijfsprocessensysteem.

Tenslotte noemt hulpofficier 8 nog een andere reden waarom de administratieve afhandeling veel tijd in beslag kan nemen. Wanneer een hulpofficier op het moment van de afhandeling nauw verbonden is met het operationele proces, bestaat de kans dat de hulpofficier zich met meerdere dingen tegelijk dient bezig te houden. In dit geval kan de administratieve afhandeling op een soepelere wijze verlopen wanneer de hulpofficier geen andere verplichtingen heeft en los staat van het operationele proces.

5.3 Conclusie

De hulpofficieren beschouwen het bestuursrechtelijke huisverbod als een goed instrument om huiselijk geweld effectief te bestrijden. Hierbij is men van mening dat het in samenloop met het strafrecht een totaalpakket vormt en dat uitstel niet toegepast dient te worden, tenzij dit in het belang van het gezin is. Het RiHG wordt hierbij beschouwd als een goed middel om een weloverwogen afweging te maken om wel of niet een huisverbod op te leggen. Bij de toepassing ervan komt het aan op de interpretatie en professionele eigenschappen van de hulpofficier en gaan de hulpofficieren uit van een integere, objectieve en betrokken hulpofficier. De hoge werkdruk en de koppeling met het operationele proces kunnen echter de objectiviteit schaden, terwijl de werkdruk ook een negatieve invloed kan hebben op de affiniteit van de hulpofficier. De tweedaagse opleiding om huisverboden op te mogen leggen vindt men, op de rollenspel na, nuttig en van toegevoegde waarde. Daarnaast leert men van de terugkoppeling van de projectleider en van de tips en aanwijzingen van de hulpverleners die men dankzij de warme overdracht spreekt. Daarnaast redden de hulpofficieren zich mede dankzij de procesbeschrijving die als zeer nuttig, handig en bruikbaar wordt ervaren. Deze procesbeschrijving schrijft voor welke stappen doorlopen moeten worden en kan volgens de hulpofficieren prima in elke situatie worden toegepast. De hulpofficieren vinden de administratieve afhandeling bijdragen aan de zorgvuldigheid, maar wel veel tijd kosten. Opvallend is dat men hier in IJsselland het minst over klaagt. Het Teamsecretariaat verricht in IJsselland administratieve handelingen die in de overige twee regio's door de hulpofficieren zelf verricht dienen te worden. Met betrekking tot de afweging welk type mandatering, een vol- of ondertekeningsmandaat, de regio Twente het beste schikt, vinden de hulpofficieren dat een afweging gemaakt dient te worden tussen de afhandelingsnelheid en de toegevoegde waarde van de burgemeester. Het erbij betrekken van de burgemeester vraagt om extra tijd en communicatiestromen, waardoor meer fouten gemaakt kunnen worden. Daarnaast stelt de een dat de burgemeester er nog even kritisch en objectief naar kan kijken, terwijl dit door de ander weer in twijfel wordt getrokken.

De organisatie van de capaciteit bleek het meest opvallend te zijn. Wanneer een hulpofficier door de BPZ of OVD opgeroepen wordt om een huisverbodwaardig geval te behandelen, dan kunnen zij onbewust beïnvloed worden wanneer deze bijvoorbeeld vertellen of de situatie tevens strafrechtelijk te vervolgen valt. Daarnaast ziet men vooral graag dat de werkdruk wordt verlaagd en dat de hulpofficier die bestuursrechtelijke gevallen aan dient te pakken, ontkoppeld wordt van het operationele proces. Beide taken vragen de volledige aandacht

van de hulpofficier. Om het huisverbodwaardig geval echter zo goed mogelijk te behandelen, wordt het team van de operationeel leidinggevende stuurloos en in de steek achtergelaten. De hulpofficieren uit Twente zijn daarbij nog eens versterkt verbonden met het operationele proces, aangezien zij gelijktijdig OVD zijn. Naast de koppeling met het operationele proces, zorgt het gegeven dat een huisverbodwaardig geval veel tijd kost ook voor een hoge werkdruk. Hierdoor kunnen de diensten in Twente en IJsselland uitlopen en verlengd worden door het zich voordoen van een huisverbodwaardig geval tijdens de dienst. De hulpofficieren in Noord- en Oost Gelderland kunnen vanwege de piketregeling gedurende een hele dag, en ook naast hun reguliere dienst, te maken krijgen met huisverbodwaardige situaties. Deze hulpofficieren hebben dan ook het meeste kritiek op de verhoogde werkdruk.

Wanneer de hoge werkdruk de objectiviteit van de hulpofficier aantast en deze hem of haar zodanig vermoeid, dan kan deze om met de situatie om te kunnen gaan uitstel toepassen. Daarnaast stellen de hulpofficieren ook dat de hoge werkdruk negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid van de hulpofficier en er toe kan leiden dat hulpofficieren de taak als een last gaan beschouwen. Hulpofficieren kunnen wellicht de opleiding ontwijken of de mazen in de uitvoering opzoeken. Belangrijk om op te merken is dat de kritiek niet zozeer te maken heeft met het huisverbod, maar op hoe het huisverbod is ingevuld binnen de politieorganisatie.

Hoofdstuk 6 Verklaring

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van de in de hoofdstukken 2 tot en met 5 besproken informatie getracht om de geconstateerde bevindingen te verklaren. Gekeken wordt of de beoordeling van de bestuursrechtelijke taak en het (eigen) handelen door de hulpofficieren verklaard kan worden vanuit het theoretische perspectief, zoals deze in hoofdstuk 3 is beschreven. Daarnaast zal worden gekeken in hoeverre deze beoordeling samenhangt met in hoofdstuk 4 gepresenteerde overeenkomsten en verschillen in organisatie, opzet en werkwijze, maar ook met de in hoofdstuk 2 beschreven achtergrond en aanpak van huiselijk geweld. In dit hoofdstuk zullen de verklaringen per deelparagraaf worden besproken.

6.2 Verklaring belangrijkste aspecten bestuursrechtelijke aanpak

6.2.1 Verklaring bestuursrechtelijke aanpak

Met betrekking tot de vergelijking van de huidige aanpak van huiselijk geweld met de oorspronkelijke aanpak hiervan, zijn een aantal aspecten opgevallen. Om te beginnen valt het op dat de hulpofficieren huiselijk geweld zien als *'een geweldsdelict met een hoog herhalingsrisico'*, conform de nota *'Privé Geweld – Publieke Zaak'* uit 2002, en niet als slechts een relatieprobleem. Dit onderzoek kan niet vaststellen of deze verandering en in welke mate deze verandering bij de hulpofficieren heeft plaatsgevonden, maar de perceptie van de hulpofficieren komt overeen met de benadering ten aanzien van huiselijk geweld zoals deze in §2.2 beschreven is. Daarnaast zijn de hulpofficieren van mening dat de bestuursrechtelijke aanpak meer aangrijpingspunten biedt om op te treden. Door de beschreven verandering in het veiligheidsdenken is het mogelijk om preventief op te treden, aangezien de maatschappij tegenwoordig minder moeite heeft wanneer in dit soort gevallen inbreuk wordt gemaakt op iemands persoonlijke levenssfeer. Daarom volstaat een slechts dreigende situatie. Met betrekking tot de hulpverlening vanuit het bestuursrecht valt op dat deze tegemoet gekomen is aan de tekortkomingen van de hulpverlening vanuit het strafrecht, zoals deze in §2.2 beschreven zijn. De hulpofficieren waarderen de hulpverlening dan ook als positief, omdat het nu mogelijk is om de problemen binnen het gezin op te lossen.

6.2.2 Verklaring mandatering

Bij de beoordeling van de mandatering is het belangrijk om te benadrukken dat de burgemeester de eindverantwoordelijke is of volgens §3.5.3 de eerste verantwoordelijke. De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en lokale veiligheid. Vanuit het perspectief van de verstatelijking is de politie hier het uitvoerend orgaan en zijn de onderlinge verhoudingen gejuridificeerd. Wettelijke grondslagen maken het mogelijk dat de hulpofficier onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester optreedt. De politieorganisatie is omschreven als een *selectiebureaucratie*, waardoor een hiërarchische verhouding verondersteld kan worden. Daar waar men vanuit een bureaucratie regels onafhankelijk op individuele gevallen toe dient te passen, daar vraagt een huisverbodwaardig geval om maatwerk. Met behulp van het RiHG als een zachte technologie en de professionele eigenschappen van de hulpofficier, dient men op te treden in diverse en onvoorspelbare situaties. De hulpofficieren beschikken hierbij over handelingsvrijheid en hun interpretatie is van invloed op het eindresultaat. Deze combinatie van factoren maakt het moeilijk om vanuit de ambtelijk bureaucratische achtergrond de uitvoering te sturen en hier op toe te zien. Het ondertekeningsmandaat kan de burgemeester het idee geven dit gebrek enigszins te compenseren, omdat deze, in tegenstelling tot bij een volmandaat, na het doorlopen van het RiHG door de hulpofficier bij de besluitvorming wordt betrokken.

Daarnaast valt uit de beoordeling op, dat er een afweging gemaakt kan worden tussen de afhandelingsnelheid en de mate van zorgvuldigheid. Een ondertekeningsmandaat vraagt om extra communicatiestromen waardoor de afhandelingsnelheid afneemt en de kans op communicatiestoornissen groter wordt. De toegevoegde waarde van de burgemeester kan echter worden gerelativeerd, aangezien de burgemeesters ook niet altijd

over voldoende kennis beschikken ten aanzien van huiselijk geweld. Zij moeten het doen met de informatie die de hulpofficier aanlevert en hebben ook hun eigen referentiekader. Daarnaast stellen de hulpofficieren in § 5.9 dat middels het RiHG een weloverwogen belangenafweging gemaakt kan worden, indien de hulpofficier op de juiste manier te werk gaat en in §6.2.6 wordt vervolgens gesteld dat de hulpofficier hier de juiste actor voor is. De bijdrage van de burgemeester zou daarmee de vorm aannemen van een 'dubbel-check'.

Dat er hulpofficieren zijn die toch een ondertekeningsmandaat prefereren, kan deels samenhangen met het gegeven dat de hulpofficieren in de beginperiode van de implementatie geïnterviewd zijn en de taak op dat moment nieuw was en men er zich van bewust is dat het huisverbod een maatregel met impact is.

6.2.3 Verklaring samenloop

Het is opgevallen dat alle hulpofficieren het toepassen van samenloop positief beoordelen. Daarnaast blijkt zowel uit de pilots als uit tabel 4.4 dat bijna alle huisverbodwaardige gevallen zich in samenloop voordoen. Voor een goede toepassing van *samenloop* is het echter wel van belang dat beide grondslagen *los van elkaar* zo goed mogelijk toegepast worden. Toen de Apeldoornse burgemeester het idee had dat dit niet het geval was, heeft deze in de beginmaanden van de implementatie meerdere malen besloten om geen samenloop toe te passen, omdat hij van mening was dat de strafrechtelijke vervolging minder prioriteit kreeg. Dit mag niet gebeuren, aangezien het strafrecht voor gaat op het bestuursrecht en samenloop vooral als effectief wordt beschouwd wanneer beide grondslagen los van elkaar zo goed mogelijk toegepast worden. Wanneer een burgemeester hiertoe besluit, dan betekent dit dat een hulpofficier alle bestuursrechtelijke handelingen voor niets heeft verricht en bestaat het risico dat hulpofficieren het middel negatief gaan waarderen. Daarnaast is de veronderstelling dat het OM in sommige situaties minder prioriteit geeft aan een strafrechtelijke vervolging opvallend, omdat vanaf het begin gesteld is dat daar waar strafrechtelijk opgetreden kan worden, daar ook strafrechtelijk opgetreden dient te worden.

Aangezien hulpofficieren zich gedurende een huisverbodwaardig geval niet kunnen beroepen op strafrechtelijke bevoegdheden om medewerking af te dwingen, dient men op basis van vertrouwen zoveel mogelijk informatie te verkrijgen. Om geen verwarring op te wekken bij het slachtoffer en de plegger dat men er namens de politie zit kan men zich ontkoppelen van het operationele proces. Hoewel dit gunstig kan zijn voor de medewerking, is het nadelig dat de hulpofficier moeilijk door zijn of haar team te bereiken is.

De BPZ in IJsselland en Twente en de OVD in Noord- en Oost Gelderland kunnen de hulpofficier onbewust beïnvloeden als zij deze oproepen een huisverbodwaardig geval te behandelen. Omdat gebleken is dat bijna alle gevallen zich in samenloop voordoen, kan de OVD of BPZ vertellen of de situatie wel of niet strafrechtelijk te vervolgen valt, wat, onafhankelijk van of deze vervolging mogelijk is, in het achterhoofd van de hulpofficier gaat zitten. Wanneer een zaak strafrechtelijk gezien moeilijk te vervolgen is, kan de hulpofficier de betrokkenen wellicht het voordeel van de twijfel geven bij de beoordeling. Door toch een huisverbod op te leggen wordt hulpverlening gelegitimeerd en er daarmee voor gezorgd dat er toch wat aan het probleem gedaan wordt.

6.2.4 Verklaring uitstel

Gezien de nadelen van uitstel en de voordelen van zo snel mogelijk interveniëren is uitstel nergens een uitgangspunt. Desondanks wordt uitstel, hoewel dit voor IJsselland niet uit tabel 4.4 maar wel uit de interviews blijkt, overal toegepast.

De meest waarschijnlijke redenen voor uitstel zijn dat de meeste huisverbodwaardige gevallen zich voordoen in samenloop met strafrecht, tussen 15:00 uur en 07:00 uur, waarbij alcoholgebruik een grote rol heeft. Een gevolg van samenloop is dat de plegger is ingesloten en wanneer het slachtoffer hierbij letsel heeft opgelopen, kan het voorkomen dat deze zich hiertegen eerst dient te laten behandelen. Alcoholgebruik belemmert daarentegen de hulpofficier om het RiHG te doorlopen. Omdat de meeste huisverbodwaardige situaties in de avond- en nachtelijke uren plaatsvinden, kan het zich voordoen dat de achterblijvers behoefte hebben aan rust en slaap. Wanneer de plegger ingesloten is, is het mogelijk om de volgende dag het RiHG af te nemen.

Aangezien de meeste huisverbodwaardige situaties zich in de avond- en nachtelijke uren voordoen zijn het in Twente en IJsselland vooral de hulpofficieren met avond- en nachtdiensten die ermee belast worden. Hun dienst kan worden verlengd met de nasleep van een huisverbodwaardige zaak. Wanneer men in Noord- en Oost Gelderland piket heeft naast bijvoorbeeld een reguliere dagdienst, dan kan men na afloop van de dagdienst in de avond- of nachturen te maken krijgen met huisverbodwaardige gevallen, waardoor men lange werkdagen heeft. De lange werkdagen verhogen de werkdruk, tasten de objectiviteit van de hulpofficier aan en daarmee de kwaliteit van de te maken afweging. Doordat de hulpofficier de informatiestromen als tussenschakel tussen de organisatie en de klant kan beïnvloeden, kan deze uit zelfbescherming uitstel toepassen door informatie te manipuleren om zo uitstel te rechtvaardigen.

Uit §3.5.2 blijkt dat de definitiemacht van de hulpofficier groter is naarmate de nood hoger is. Een huisverbodwaardige situatie is een noodsituatie en in gevallen van samenloop ligt de nood verondersteld hoger als in gevallen zonder samenloop. Concreet gesteld heeft de hulpofficier in gevallen van samenloop meer ruimte om te bepalen om wel of niet uitstel toe te passen, omdat onontkoombaarheid aan een interventie hier groter is. In deze gevallen kan de hulpofficieren de informatiestromen makkelijker naar eigen voordeel manipuleren, om zo de eigen werkdruk te ontlasten. Gezien de risico's die samenloop met zich meebrengt doet men er verstandig aan om te voorkomen dat de hulpofficier een dergelijke situatie om die redenen aanwendt. Dit kan voorkomen worden door op een andere wijze de werkdruk te verlagen. Daarnaast is uitstel ook niet praktisch voor de hulpofficier die de zaak de volgende dag op dient te pakken, omdat men tijdens de crisissituatie allemaal bij elkaar is, maar wanneer de pleger op bureau zit dat niet het geval is. Hierdoor krijgt de hulpofficier te maken met reistijd. Gezien de risico's dat uitstel met zich meebrengt is het verstandig dat uitstel geen uitgangspunt is. Wanneer men wel uitstel toe wil passen, dan dient dit weloverwogen te gebeuren.

6.2.5 Verklaring capaciteit

De organisatie van de capaciteit speelt een essentiële rol binnen de behandeling van de aspecten in dit hoofdstuk. Veel aandachtspunten zijn namelijk te relateren op aan de manier hoe de capaciteit van het aantal bestuursrechtelijke hulpofficieren georganiseerd is. Ten aanzien van de capaciteit gaven de hulpofficieren aan dat men vooral wil zien dat de werkdruk gereduceerd wordt en dat het bestuursrechtelijke proces losgemaakt wordt van het operationele.

De in §2.2 omschreven verandering in het veiligheidsdenken heeft er toe geleid dat de maatschappij van de overheid verwacht dat zij ook het maatschappelijke probleem van huiselijk geweld effectief aanpakt. De politieorganisatie heeft er daardoor als street-level bureaucratie een nieuwe taak bij gekregen en deze ontwikkeling wordt door hulpofficier 5 als volgt verwoord: *"Het is er wéér bij"*. Street-level bureaucratieën beschikken vaak over te weinig middelen. In geen van de regio's is de capaciteit van het aantal hulpofficieren meegegroeid met de nieuwe taak, waardoor men meer moet doen met hetzelfde aantal mensen. Omdat daarbij niet alle hulpofficieren bestuursrechtelijk bevoegd zijn, wordt de werkdruk onevenredig verdeeld. Het gevolg zou echter wel zijn, volgens het uitvoeringsadvies van het VNG, dat de wel bevoegde hulpofficieren hierdoor eerder een specialisme zouden kunnen ontwikkelen. Wanneer men zou besluiten om de capaciteit uit te breiden, dan is men als street-level bureaucratie afhankelijk van het door de overheid beschikbaar gestelde budget. Het opleiden van bestuursrechtelijk bevoegde hulpofficieren was voorafgaand aan de implementatie van de wet kosteloos, terwijl hen dat nu geld kost. Aangezien de meeste gemeenten (regiehouder) en politieregio's fors moeten bezuinigen, is het de vraag in hoeverre er geld beschikbaar is om het aantal bevoegde hulpofficieren uit te breiden.

Belangrijke aandachtspunten zijn de invulling van de capaciteit en de koppeling met het operationele proces. Met betrekking tot de invulling van de capaciteit verschillen Twente en IJsselland van Noord- en Oost Gelderland. In de twee eerstgenoemde regio's is men parallel aan de reguliere dienst ingeroosterd, terwijl men in de laatstgenoemde regio door de piketregeling 24 uur beschikbaar dient te zijn. Hoewel men in alle regio's spreekt over een verhoogde werkdruk, een verminderde objectiviteit en een negatieve doorwerking naar het

privéleven, kan verondersteld worden dat de hulpofficieren uit Noord- en Oost Gelderland hier door de 24-uurs beschikbaarheid de meeste hinder van ondervinden. De hoge werkdruk dient echter niet los gezien te worden van de koppeling van de hulpofficier met het operationele proces. Als operationeel leidinggevende is men druk met zijn of haar team en reguliere werkzaamheden en wanneer zich een huisverbodwaardige situatie voordoet vragen beiden de volledige aandacht. Om zich op de huisverbodwaardige situatie te richten, dient hij of zij zich los te maken van het operationele proces, met alle gevolgen van dien. Om dit extra kracht bij te zetten schakelen sommige hulpofficieren gedurende de behandeling van een huisverbodwaardig geval de portofoon uit. Hoewel de hulpofficier altijd nog over een mobiele telefoon beschikt, is het maar de vraag in hoeverre het wenselijk is dat de hulpofficier zich op deze manier van het operationele proces probeert te ontkoppelen, aangezien de hulpofficieren uit Twente tevens OVD zijn wanneer zij huisverbodwaardige situaties oppakken en daarmee versterkt verbonden zijn met het operationele proces.

Om de werkdruk te verlagen en te voorkomen dat het operationele proces onder een huisverbod lijdt, pleit men er voor om ten tijde van de inroosting of piketdienst losgemaakt te worden van het operationele proces. Hiermee kan voorkomen worden dat huisverbodwaardige gevallen vanwege capaciteitsproblemen niet op worden gepakt. Uit de pilot in Amsterdam bleek dat er mede door capaciteitsproblemen 55 van de 105 huisverbodwaardige gevallen niet zijn opgepakt. In Twente daarentegen zijn 39 van de 91 huisverbodwaardige gevallen niet opgepakt, waarbij het niet ondenkbaar is dat dit onder meer aan de capaciteit te wijten is.

Belangrijk om op te merken is dat de hulpofficieren de bestuursrechtelijke aanpak op zichzelf niet als negatief beschouwen, maar dat zij er kritiek op hebben in de context dat ze er wéér een extra taak bij gekregen hebben. Daarnaast wordt in §5.9 en §6.2.6 gesteld dat de hulpofficier als integer, objectief en professioneel omschreven kan worden, terwijl gesteld wordt dat het bij sommige hulpofficieren schort aan de affiniteit met de aanpak. Sommige hulpofficieren zijn namelijk blij dat ze nog niet bestuursrechtelijk bevoegd zijn, anderen vragen niet door zodat niet het hele proces doorlopen hoeft te worden of men neemt een negatieve houding aan ten aanzien van de aanpak. Dit zou kunnen worden omschreven als een gebrek aan integriteit, maar hulpofficier 5 maakt met de opmerking *“Ja, gemakzucht of zelfbescherming, ik weet het niet”* duidelijk dat de verklaring voor het gebrek aan affiniteit en de negatieve houding te wijten zijn aan de hoge werkdruk die de aanpak met zich meebrengt. De organisatie van de capaciteit vraagt daarmee om serieuze aandacht.

6.2.6 Verklaring handelingsrepertoire

In deze deelparagraaf wordt ingegaan op de aspecten die van direct belang zijn bij de uitvoering van de bestuursrechtelijke taak. Er zal onder meer in worden gegaan op de nadruk die ligt op het eigen repertoire van de uitvoerder, de zachte technologie in de vorm van het RiHG en op de invulling van het bestuursrechtelijke proces om enigszins sturing aan te brengen binnen de uitvoering.

De **opleiding** die de hulpofficieren bestuursrechtelijk bevoegd maakt bestaat uit zowel e-learning als een houvj-training. Deze trainingen vertellen wat het huisverbod inhoudt, hoe men om dient te gaan met het RiHG en hoe het proces ingericht is. De hulpofficieren vinden het vooral van belang om te leren om gaan met het RiHG en vinden dat de rollenspellen als onderdeel van de opleiding overgeslagen kan worden. Door ervaring en professionele expertise weet de hulpofficier juist hoe hij of zij met onvoorspelbare situaties om dient te gaan. De opleiding tracht niet om de eigenschappen en vaardigheden van de hulpofficieren verder te ontwikkelen, maar besteedt wel aandacht aan het bekend maken van de hulpofficier met het werkproces en de procesbeschrijving. Zoals bij de bespreking van de eigenschappen zal blijken, zijn vooral de persoonsgebonden eigenschappen van de hulpofficier van belang, eigenschappen die moeilijk aan te leren en moeilijk te controleren zijn. Daarnaast is eerder al in hoofdstuk 2 gesteld dat men in de pilots in de praktijk anders handelde dan in de opleiding werd voorgeschreven. Hier sluit goed op aan dat men vooral leert door te doen. Door de toepassing van de procesbeschrijving in de opleiding te integreren, probeert men de uiteindelijke uitvoering, ondanks de handelingsvrijheid, te sturen in de juiste richting.

De **eigenschappen en vaardigheden** kunnen worden besproken aan de hand van het bestuursrechtelijke

proces. Het bestuursrechtelijke proces vangt aan met de beoordeling, aan de hand van de drie selectiecriteria, of een situatie huisverbodwaardig is. Deze handeling vergt *routinematige vaardigheden*, aangezien men hier niet lang voor opgeleid hoeft te zijn en de wijze van beoordeling gemakkelijk aan te leren is. Deze routinematige stap uit het proces wordt uitgevoerd door de basispolitiezorg en kan door iedereen die tot de basispolitiezorg behoort uitgevoerd worden.

De hulpofficieren die als politiefunctaris zijn doorgeschoold tot dit niveau hebben binnen het politiewerk de nodige ervaring, zijn opgeleid om hulpofficier te worden en opgeleid om het huisverbod op te mogen leggen. Daarnaast hebben de actoren, die via de politieacademie hulpofficier zijn geworden, in hun opleiding aandacht besteedt aan huiselijk geweld. Alle hulpofficieren beschikken daarmee over de nodige ervaring en daarbij stelt hulpofficier 5 dat elke hulpofficier op een objectieve wijze kan beoordeling: *"Ja, ik ga in eerste instantie puur uit van de objectiviteit. Wij zijn behoorlijk geschoold daarin"*.

Eenmaal betrokken dient de hulpofficier te zorgen voor rust en dienen de pleger en het slachtoffer gehoord te worden. In hoeverre de hulpofficier hierin succesvol is, is afhankelijk van zijn of haar *persoonlijke eigenschappen*, bestaande uit *zeldzame* en *gewone eigenschappen*. Eigenschappen als empathie, uitstraling en geduld zijn niet zeldzaam van aard, iedereen kan er over beschikken. Hoewel deze eigenschappen als gewoon zijn te omschrijven, kan men deze door het opdoen van ervaring verder ontwikkelen. De mate waarin men vervolgens over deze eigenschappen beschikt is vervolgens van belang in hoeverre iemand geschikt is om het huisverbod op zich te nemen en bepaald of men met de uitvoeringsdilemma's om kan gaan.

Wanneer vervolgens de situatie aan de hand van het RiHG beoordeeld dient te worden, dan komt het aan op de aan de hulpofficier gebonden vaardigheden en met de hulpofficier samenhangende ervaringen. We hebben het hier over de *persoonsgebonden vaardigheden*, oftewel de *specifiek professionele repertoires*, waarbij drie soorten vaardigheden relevant blijken te zijn. Met de *professionele attitude* wordt bedoeld op het professionele verantwoordelijkheidsgevoel, wat inhoudt dat de hulpofficier over zowel het vermogen als de bereidheid beschikt om beslissingen te nemen die van grote invloed zijn voor het slachtoffer en de pleger. De hulpofficieren beschikken over de eigenschappen en vaardigheden om met een weloverwogen beslissingen af te wegen of een huisverbod wel of niet op zijn plaats is. Daarnaast staan de hulpofficieren achter het middel en het doel om een huisverbod op te leggen en ervaart men geen morele dilemma's om daadwerkelijk een huisverbod op te leggen. Ten tweede beschikken de hulpofficieren over *Fingerspitzengefühl*, oftewel een door ervaring (door)ontwikkelde intuïtie. Wanneer de hulpofficieren de situatie aanschouwen, dan voelen zij vaak al of de situatie wel of niet klopt. Daarnaast dienen zij uit het horen van de betrokkenen en het aanschouwen van de situatie de juiste signalen op te pikken. Om de signalen vervolgens te verwerken in de mate waarin ze aanwezig zijn, zijn de informele classificaties van het RiHG op zijn plaats. Het RiHG biedt door haar vooraf opgestelde criteria en bijbehorende informele classificaties de mogelijkheid voor de hulpofficier om op basis van Fingerspitzengefühl de situatie goed naar het RiHG te vertalen.

Doordat uitstel geen uitgangspunt is, heeft de hulpofficier vaak te maken met crisissituaties, die als onoverzichtelijk en onvoorspelbaar zijn te beschouwen. De hulpofficier dient hier in te grijpen en maakt gebruik van *professionele expertise*. Aan de hulpofficier is het namelijk de taak om voor rust en orde te zorgen en later middels het RiHG, de beschikking en het proces-verbaal verantwoording af te leggen.

De **terugkoppeling** die de hulpofficieren nu krijgen, e-mails van de projectleiders en tips van de hulpverleners tijdens de warme overdracht, volstaat voor de meeste hulpofficieren. De projectleiders, die ook in contact staan met de ketenpartners, geven bijvoorbeeld aan waar op gelet dient te worden en wat in bepaalde gevallen bijvoorbeeld verkeerd liep. Deze aanwijzingen zijn daarmee vooral procestechnisch van aard. Daarnaast bespreken de hulpofficieren in IJsseland elke twee maanden ook inhoudelijk behandelde huisverbodwaardige situaties. Enkele hulpofficieren uit de overige regio's zouden dit ook fijn vinden. Dit soort feedback is gezien de zachte technologie moeilijk te realiseren, maar ook te relativeren. Wanneer er sprake is van een zachte technologie, dan is het moeilijk om de resultaten objectief vast te stellen en moeilijk om een non-random verband vast te stellen tussen oorzaak en gevolg en komt het uiteindelijk neer op het repertoire van de hulpofficier. Hulpofficieren stellen immers vooral te leren door te doen. Men heeft vooral geleerd van het eerste huisverbodwaardige geval en daarnaast vindt men het belangrijk dat de hulpofficier frequent met

huisverbodwaardige gevallen te maken krijgt. De interviews zijn daarnaast in het begin van de implementatieperiode afgenomen, waarbij de meeste hulpofficieren slechts met enkele huisverbodwaardige gevallen te maken hebben gehad. Deze stand van zaken, in combinatie met de opmerking dat men vooral leert door te doen, relateert het verzoek van de enkelen om inhoudelijk bepaalde casussen te bespreken, omdat men door het behandelen van toekomstige huisverbodwaardige situaties nieuwe ervaringen opdoet. Door het opdoen van ervaring ontwikkelt men zijn of haar eigen repertoire en niet het repertoire van de organisatie. De roep om inhoudelijke en procestechnische feedback zal naarmate de ervaring toegenomen is wellicht afnemen. Daarnaast zijn randgevallen, situaties waarbij iemand de situatie anders interpreteert, niet uniek, want hier heeft men vanuit het strafrecht ook mee te maken.

Wanneer men in de Twente en Noord- en Oost Gelderland ook enige vorm van structurele terugkoppeling wil toevoegen, dan dient men goed na te denken hoe dit ingevuld dient te worden. Structureel overleg bijvoorbeeld neemt voor de hulpofficieren tevens een hoop tijd in beslag. Daarnaast zijn de groepen, in iedere regio zijn minstens 50 hulpofficieren bevoegd, te groot om met iedereen op een vast moment de ervaringen te bespreken.

De **procesbeschrijving** schrijft duidelijk voor wat er- en in welke volgorde dient te gebeuren. Deze procesbeschrijving is kenmerkend voor gevallen waar Fingerspitzengefühl een rol speelt, omdat op deze wijze enige systematiek aangebracht wordt en de hulpofficieren ondersteund worden bij het doorlopen van de benodigde stappen. De hulpofficieren hebben aangegeven zich per situatie goed weten te redden, juist mede dankzij het naslagwerk, zoals de procesbeschrijving, die zij bij zich hebben. Daarnaast past de procesbeschrijving ook binnen een ambtelijk bureaucratische organisatie, aangezien deze structuur aanbrengt en regels voorschrijft hoe er gehandeld moet worden. Desondanks ervaren de hulpofficieren voldoende ruimte en handelingsvrijheid om met de onvoorspelbare en diverse situaties om te kunnen gaan.

Hoewel het aankomt op de interpretatie en de afweging van de hulpofficier, wordt de hulpofficier er meteen op aangesproken wanneer deze de hulpverlening, zoals Bureau Jeugdzorg bij aanwezigheid van kinderen, op een later tijdstip wordt geïnformeerd dan de procesbeschrijving voorschrijft. De hulpofficier heeft zich daarmee wel aan de procesbeschrijving te houden en dient niet namens Bureau Jeugdzorg te gaan denken.

De nadruk ligt bij de uitvoering zowel op het doel, weloverwogen wel of geen huisverbod opleggen, als op de regels, men wordt er immers op aangesproken indien men zich hier niet aan houdt. De stijl van regeltoepassing valt daarom te karakteriseren volgens de '*gerechtelijke wijze*'.

Het **RiHG** is de centrale technologie aan de hand waarvan bepaald wordt of er wel of niet een huisverbod opgelegd wordt. Als centrale technologie voldoet ze aan de kenmerken van een zachte technologie. De effectiviteit van het RiHG is niet vast te stellen en men krijgt slechts een beeld van datgene waar door het RiHG naar gevraagd wordt. Hierbij is de hulpofficier afhankelijk van *face-to-face* interactie om in deze onvoorspelbare situaties toch medewerking te verkrijgen en maakt daarom gebruik van *praktijkideologieën*. Betrokkenen kunnen bijvoorbeeld uit elkaar gezet worden, men kan besluiten uitstel toe te passen of het antwoordalternatief kiezen dat hulpverlening rechtvaardigt. Handelingsvrijheid is hierbij van belang en de interpretatie van de hulpofficier is van invloed op het eindresultaat. De hulpofficieren beschouwen het RiHG als een goed instrument om een weloverwogen afweging te maken en beschikken over de eigenschappen om het RiHG op de juiste manier toe te passen.

De **administratieve handelingen** kunnen verklaard worden in de context van een ambtelijk bureaucratische uitvoeringsstijl, waarbij men in dit geval werkt met een zachte technologie en professionele eigenschappen. Omdat toezicht, sturing en controle op de uitvoering hier lastig te realiseren zijn, zorgt de uitgebreide administratieve verantwoording aan de hand van het RiHG, de beschikking en het proces-verbaal ervoor dat dit gebrek tot een bepaalde mate gecompenseerd wordt. Daarnaast is de politieorganisatie in het perspectief van de verstatelijking eerder al omschreven als een moderne bureaucratie. Kenmerkend is dat iedereen gebonden is aan dezelfde rechtsregels en de hulpofficier deze onafhankelijk op individuele gevallen toe dient te passen. Daarbij zijn de onderlinge verhoudingen tussen allen betrokkenen gejuridificeerd, waardoor het voor de

betrokkenen mogelijk is om tegen de beslissing, het wel of niet opleggen van een huisverbod, in beroep te gaan. Een zorgvuldige afweging en een uitgebreide verantwoording kan voorkomen dat een betrokkene succesvol in beroep gaat. Daarnaast dient men de rest van de politieorganisatie te informeren, zodat iedereen weet wat er met een bepaald gezin aan de hand is zodat men kan controleren of het huisverbod nageleefd wordt. De ketenpartners dienen ook geïnformeerd te worden, waardoor het RiHG, de beschikking en het proces-verbaal gekopieerd en naar de ketenpartners gefaxt dienen te worden. Het afleggen van verantwoording past daarnaast ook binnen de professionele expertise van de hulpofficier, aangezien het hierbij kenmerkend is dat de hulpofficier verantwoording afgelegd over haar verrichte werkzaamheden en ingrijpende beslissingen. Wel brengt de uitgebreide verantwoording overlap tussen bijvoorbeeld het RiHG, de beschikking en het proces-verbaal met zich mee. Een voorbeeld is dat de reden van het huisverbod in al deze stukken keer op keer verantwoord dient te worden.

Omdat het Teamsecretariaat in IJsselland een deel van de administratieve handelingen heeft overgenomen, kan verklaard worden waarom de hulpofficieren uit IJsselland minder kritiek hebben op de administratieve afhandeling dan de hulpofficieren uit Twente en Noord- en Oost Gelderland. Hoewel de hulpofficieren vinden dat de administratieve afhandeling veel tijd kost en een hulpofficier belangrijkere dingen te doen heeft als het meerdere malen kopiëren van alle stukken, vindt men wel dat de huidige invulling bijdraagt aan de zorgvuldigheid. Deze zorgvuldigheid wordt door de hulpofficieren gewaardeerd.

6.3 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft geprobeerd om de in hoofdstuk 4 en 5 naar voren gekomen knelpunten mede vanuit de literatuur te verklaren. Belangrijk bleek dat de politieorganisatie op institutioneel niveau omschreven kan worden als een ambtelijk bureaucratische organisatie, maar de hulpofficier op uitvoerend niveau professionele eigenschappen en een zachte technologie toepast.

De hulpofficieren stellen bij de uitvoering te beschikken over handelingsvrijheid, maar deze wordt door een ondertekeningsmandaat, een nadrukkelijk aanwezige procesbeschrijving en een uitgebreide administratieve afhandeling ingekaderd. Gedurende de uitvoering worden vooral professionele eigenschappen toegepast en maakt men gebruik van het RiHG, dat prima binnen de omschrijving van een zachte technologie past. De opleiding voegt niks aan de eigenschappen toe, maar maakt de hulpofficieren vooral bekend met het bestuursrechtelijke proces. Het repertoire van de hulpofficier kan dan ook het beste worden omschreven als een gebonden repertoire.

Een ondertekeningsmandaat kan als een knelpunt worden beschouwd omdat het om extra communicatiestromen en tijd vraagt en het de kans op fouten vergroot. De keuze voor een dergelijk mandaat door de burgemeester kan verklaard worden omdat dit het voor de burgemeester als eindverantwoordelijke mogelijk maakt om toe te zien op de uitvoering, die door de toepassing van professionele eigenschappen en een zachte technologie aan de hiërarchische verhoudingen onttrokken wordt. Deze hiërarchische verhouding dient in het licht van de verstatelijking gezien te worden, waarbij de politieorganisatie, in de vorm van de hulpofficier, vanuit het bestuursrechtelijke huisverbod een uitvoerend orgaan van de burgemeester is. De onderlinge verhoudingen, de invulling van het mandaat, kennen hier een wettelijke grondslag en zijn daarmee gejuridificeerd.

De procesbeschrijving wordt door de hulpofficieren niet als een knelpunt ervaren. De procesbeschrijving stuurt het handelen van de hulpofficieren en wanneer men zich er niet aan houdt wordt men er op aangesproken. De regels worden daarmee benadrukt. Het doel daarentegen, weloverwogen bepalen of er wel of niet een huisverbod opgelegd kan worden, dient ook nageleefd te worden. Men dient immers, op basis van feiten en omstandigheden die een wettelijke grondslag kennen en vertaald zijn naar criteria, per specifieke situatie te beoordelen of er een huisverbod opgelegd kan worden. Hierbij dient iedereen volgens de centrale waarden gelijk behandeld te worden. Om te zorgen dat dit ook weloverwogen gebeurt en men gelijk behandeld wordt,

dient de hulpofficier alle handelingen en beslissingen uitgebreid te verantwoorden. Dit kost de hulpofficieren veel tijd.

Dat de hulpofficier de eigenaar van het repertoire is en men met een zachte technologie werkt, maakt het moeilijk om inhoudelijke feedback op het handelen te geven. De hulpofficieren zullen vooral leren door praktijkervaringen of van ervaringen die de hulpverlening met hen deelt. Daarom is het van belang dat men deze ervaringen met de projectleider deelt, zodat deze iedereen erover kan informeren.

Verwachtingen van de maatschappij leiden ertoe dat het takenpakket van de politie steeds uitgebreider wordt, terwijl de capaciteit van de hulpofficieren in geen van de regio's meegegroeid is. Dit is typerend voor street-level bureaucratieën en zorgt voor een hoge werkdruk. Daarnaast wordt de werkdruk in de drie regio's onevenredig verdeeld, omdat in geen van de regio's alle hulpofficieren opgeleid zijn. Naast de omvang zorgt ook de invulling van de capaciteit voor problemen. De hulpofficieren zijn als operationeel leidinggevende verbonden met het operationele proces en wanneer zich een huisverbodwaardig geval voordoet, dan lijdt het operationele proces hier onder. Daarnaast kan een werkdag enorm worden verlengd door een dergelijk geval. De dienst van een ingeroosterde hulpofficier kan enorm uitlopen, terwijl een hulpofficier met piket werkdagen van 14 à 20 uur kan maken. Deze lange werkdagen en de verbondenheid met het operationele proces zorgen voor een hoge werkdruk. De hoge werkdruk kan de objectiviteit schaden, de hulpofficier uit zelfbescherming laten besluiten om uitstel toe te passen, de betrokkenheid en houding van de hulpofficier negatief beïnvloeden en doorwerken naar het privéleven.

Ondanks dat uitstel in geen van de regio's een uitgangspunt is, wordt het in alle regio's toegepast met het gevaar dat er uiteindelijk geen huisverbod opgelegd wordt. Doordat de hulpofficier de informatiestromen als tussenschakel tussen de organisatie en de klant kan beïnvloeden, kan deze uit zelfbescherming uitstel toepassen. Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat de meeste huisverbodwaardige gevallen zich voordoen tussen 15:00 uur en 07:00 uur, in samenloop met strafrecht, waarbij alcoholgebruik een grote rol heeft. Dit kan belemmeringen opwerpen, waardoor direct optreden moeilijk of zelfs niet mogelijk is. Deze situaties vragen daarmee om uitstel, maar vergroten ook de definitiemacht van de hulpofficier om de situatie naar zijn of haar hand te zetten en uit zelfbescherming uitstel toe te passen.

Hoofdstuk 7 Conclusie, aanbevelingen en reflectie

7.1 Inleiding

Door de behandeling van de deelvragen in de voorgaande hoofdstukken, is het mogelijk om in dit hoofdstuk de hoofdvraag *'Wat zijn de verschillen in de uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod door de hulpofficieren van Justitie tussen de drie regio's en hoe kunnen deze worden verklaard?'* te beantwoorden. Aansluitend zullen op basis van de beantwoording enkele aanbevelingen gedaan worden, waardoor de uitvoering soepeler kan verlopen. Bij de totstandkoming van de beantwoording traden echter ook enkele beperkingen op, die kort benoemd zullen worden aan de hand van de reflectie.

7.2 Conclusie

Een verandering in het veiligheidsdenken heeft er toe geleid dat de maatschappij is gaan verwachten dat de overheid, en hiermee samenhangend de politieorganisatie, maatschappelijke problemen als huiselijk geweld preventief en effectief aan moest gaan pakken. Deze verandering heeft geleid tot de Wet tijdelijk huisverbod, waardoor hulpofficieren, onder het mandaat van de eindverantwoordelijke burgemeester, in plaats van een strafrechtelijk proces ook een bestuursrechtelijk proces dienen te doorlopen bij de aanpak van huiselijk geweld. Hierbij doen er zich echter verschillen voor de in uitvoering van de regio's Twente, Noord- en Oost Gelderland en IJsselland. Om te beginnen zullen deze worden beschreven vanuit het perspectief dat de politieorganisatie op institutioneel niveau omschreven kan worden als een ambtelijk bureaucratische organisatie, maar dat de hulpofficier op uitvoerend niveau gebruik maakt van professionele eigenschappen en werkt met een zachte technologie.

In de periode tot en met 31 mei 2009 werkten zeven Twentse gemeenten met een volmandaat, terwijl de resterende zeven Twentse gemeenten en regio's met een ondertekeningsmandaat werkten. De te verrichten handelingen verschillen weinig per type mandatering. Het enige verschil is of de burgemeester of de hulpofficier beslist tot het wel of niet opleggen. Het ondertekeningsmandaat kan verklaard worden omdat de burgemeester via deze wijze alsnog enigszins toezicht kan houden op de uitvoering, omdat dit door de professionele eigenschappen en handelingsvrijheid van de hulpofficier lastig is. Dit is opvallend omdat het RiHG en de hulpofficier als respectievelijk een geschikt instrument en een geschikte actor worden beschouwd om een weloverwogen afweging te maken. Het gevolg is een tragere afhandeling en een toenemende kans op communicatiestoornissen.

Doordat de hulpofficier op uitvoerend niveau werkt met handelingsvrijheid, een zachte technologie en professionele eigenschappen, zorgt een uitgebreide administratieve afhandeling ervoor dat men alle handelingen en keuzen uitgebreid verantwoord. Een verschil doet zich hierbij voor in IJsselland ten opzichte van de andere twee regio's, aangezien in IJsselland een deel van de handelingen overgenomen is door het Teamsecretariaat. Dit verkort de tijdsduur dat de hulpofficier met een huisverbodwaardig geval bezig is, waardoor zijn of haar werkdruk verlaagd wordt en hij of zij eerder het operationele proces weer kan oppakken.

De hulpofficieren zijn de eigenaar van hun repertoire en deze kan getypeerd worden als een gebonden repertoire. Gebonden omdat de handelingsvrijheid ingekaderd wordt door het ondertekeningsmandaat, de uitgebreide administratieve afhandeling en de procesbeschrijving. De hulpofficieren waarderen de procesbeschrijving als positief en houden zich hier aan. Wanneer men zich hier niet aan houdt wordt men aangesproken en daarom ligt er nadruk op het naleven van de regels. Middels het RiHG dient per individueel geval de hulpofficier een weloverwogen afweging te maken en daarmee iedereen gelijk te behandelen. Met het gelijk en weloverwogen behandelen ligt er ook nadruk op de organisatorische doeleinden. Het RiHG maakt dit mogelijk doordat het als een zachte technologie de benodigde informatie oplevert.

Doordat men werkt met een zachte technologie en omdat de hulpofficier de eigenaar van het repertoire is, is het moeilijk om inhoudelijke feedback te geven. Daarnaast is het moeilijk om dit structureel te realiseren voor

een grote groep bestuursrechtelijk bevoegde hulpofficieren. Desondanks gebeurt dit in tegenstelling tot de andere regio's wel in IJsselland. Hoewel op basis van dit onderzoek wordt verwacht dat de roep om inhoudelijke feedback af zal nemen naarmate de ervaring toeneemt, ervaren de hulpofficieren dit als positief, maar zien zij dit ook weer als iets dat er bij zal komen.

Als street-level bureaucratie heeft de politieorganisatie te maken met capaciteitsproblemen. De hulpofficieren stellen dat er in het algemeen te weinig hulpofficieren zijn en dat er daarvan te weinig bestuursrechtelijk bevoegd zijn. Degenen die bevoegd zijn worden in Twente en IJsselland parallel aan de reguliere dienst ingeroosterd om huisverbodwaardige gevallen te behandelen, waardoor deze dienst met de afhandeling uit kan lopen. In Noord- en Oost Gelderland kan men vanwege de piketregeling een hele dag, van zeven uur 's morgens tot de volgende morgen zeven uur bezig zijn. In deze regio klaagt men dan ook het meest over de werkdruk. Alle hulpofficieren zijn daarnaast als operationeel leidinggevende verbonden met het operationele proces. Het operationele proces lijdt eronder wanneer zich een huisverbodwaardige geval voordoet, omdat de hulpofficier wordt weggetrokken. Daarbij zijn de hulpofficieren in Twente ook nog eens OVD gedurende de inroostering, wat de verbinding met het operationele proces versterkt. De lange werkdagen en de verbinding met het operationele proces verhogen voor de hulpofficier de werkdruk. Dit kan de objectiviteit schaden, doorwerken naar het privéleven, de hulpofficier uit zelfbescherming laten besluiten om uitstel toe te passen en de betrokkenheid en houding van de hulpofficier negatief beïnvloeden.

Een ander verschil zit hem in de wijze waarop de hulpofficier opgeroepen wordt om een huisverbodwaardig geval te behandelen. In Twente en IJsselland wordt men als hulpofficier op de hoogte gesteld door de BPZ en in Noord- en Oost Gelderland door de OVD. De BPZ en OVD kunnen de hulpofficier onbewust beïnvloeden door te vertellen of een geval tevens strafrechtelijk te vervolgen is.

Uit de pilots en tabel 4.4 bleek dat in respectievelijk Amsterdam en Twente niet alle huisverbodwaardige gevallen zijn opgepakt door capaciteitsproblemen. Hoewel het aantal huisverbodwaardige gevallen in de regio's IJsselland en Noord- en Oost Gelderland niet zijn bijgehouden, is het ook hier te verwachten dat capaciteitsproblemen er voor zorgen dat niet alle gevallen opgepakt worden.

Hoewel het in geen van de regio's een uitgangspunt is, wordt er in alle regio uitstel toegepast. De meest waarschijnlijke redenen voor uitstel zijn dat de meeste huisverbodwaardige gevallen zich voordoen tussen 15:00 uur en 07:00 uur, in samenloop met strafrecht, waarbij alcoholgebruik een grote rol heeft. Dit kan belemmeringen opwerpen, waardoor direct optreden moeilijk of zelfs onmogelijk is. Daarnaast kan de hulpofficier in de avond en nachtelijke uren besluiten dat het slachtoffer behoefte heeft aan slaap en daarom uitstel toepassen, mede omdat de pleger als verdachte is ingesloten. Naast dat een hulpofficier uit het belang van het gezin uitstel toepast, omdat een weloverwogen beoordeling niet mogelijk is, kan deze dat vanwege de hoge werkdruk ook uit zelfbescherming doen. De hulpofficier heeft hiertoe de mogelijkheid omdat deze als tussenschakel tussen de organisatie en de klant de informatiestromen kan beïnvloeden en door informatie te manipuleren uitstel te rechtvaardigen.

7.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden de aanbevelingen gepresenteerd, die gedaan worden op basis van dit onderzoek. De thema's waar de aanbevelingen zich op richten zijn vetgedrukt en onderstreept weergegeven.

Aangezien de meeste hulpofficieren aangaven dat de werkdruk gereduceerd moest worden en de uitvoering van de bestuursrechtelijke taak zoveel mogelijk los gemaakt moet worden van het operationele proces, is de eerste aanbeveling voor de drie politieregio's om de **capaciteit** te organiseren op basis van een kleine selecte groep hulpofficieren.

De *aandachtspunten* voor een kleinere selectie groep hulpofficieren zijn:

- men dient hulpofficieren te selecteren die affiniteit hebben met de bestuursrechtelijke aanpak en te kiezen voor '*toetsende hulpofficieren*' in plaats van '*operationele hulpofficieren*'.
- doordat een kleine groep de taak op zich neemt, ligt een invulling op basis van piket, met een 24-uurs

regeling, eerder voor de hand dan op basis van een roosterinvulling. Bekijk of het mogelijk is de piketdienst voor het huisverbod te integreren met overige piketdiensten.

- om te bepalen hoeveel hulpofficieren per dag ingedeeld moeten worden met piket, is het voor Noord- en Oost Gelderland en IJsselland van belang om beter te monitoren hoeveel huisverbodwaardige situaties zich voordoen. Uitgaande van een huisverbodwaardig geval per dag¹¹⁵, dient per dag minstens een hulpofficier piket te hebben en is het verstandig om tevens per dag een reservehulpofficier aan te wijzen, zodat de invulling van de capaciteit niet hoeft te leiden tot uitstel.
- de hulpofficieren met piket dienen hun agenda niet vol te plannen, zodat zij meteen in actie kunnen komen.
- de hulpofficieren dienen tijdens hun piket geen OVD te zijn, maar slechts opgeroepen te worden door de OVD of de BPZ.
- de OVD of BPZ dient te voorkomen dat men de beeldvorming van de hulpofficier beïnvloedt.
- de organisatie van de middelensfeer. Met een piketregeling kan het voorkomen dat een hulpofficier thuis is wanneer deze wordt opgeroepen. Vervolgens dient deze naar het eigen politiebureau te reizen om de uitrusting op te halen en daarna eventueel naar het adres van het huisverbodwaardige geval. Dit vertraagt de afhandelingsnelheid en hierdoor zit er meer tijdsverloop tussen het crisismoment en het moment van daadwerkelijk ingrijpen.

Een kleinere selectie groep hulpofficieren maakt het *mogelijk* dat:

- de hulpofficieren die niet in de poule zijn ingedeeld zich kunnen richten op het operationele proces; het team en de reguliere werkzaamheden.
- de hulpofficieren uit de poule vaker te maken krijgen met huisverbodwaardige situaties en hierdoor eerder een specialisme ontwikkelen, wat de kwaliteit van de afhandeling ten goede komt en voorkomt dat betrokkenen minder snel succesvol in beroep gaan tegen een besluit.
- de ervaring van de hulpofficieren toeneemt, waardoor de afhandeling ook minder tijd in beslag gaat nemen.
- het geven van (structurele) terugkoppeling, aangezien dit beter te realiseren is voor een kleine groep dan voor een grote groep.
- dat de burgemeester wellicht overtuigt kan worden om in te stemmen met een **volmandaat** in plaats van een ondertekeningsmandaat, omdat de kwaliteit van de afhandeling door de poule wordt vergroot. Een volmandaat houdt in dat er minder communicatiestromingen nodig zijn, waardoor de afhandeling sneller zal verlopen en er minder kans bestaat op communicatiefouten.

Op basis van bovenstaande mogelijkheden zou gesteld kunnen worden dat de **administratieve afhandeling** sneller zal verlopen naarmate men meer ervaring opdoet en zich verder specialiseert. Er zijn ook aanvullende aanbevelingen denkbaar om de hulpofficier te ontlasten en de afhandelingstijd te verkorten. Hier dient men echter de volgende afweging te maken:

Of men laat de hulpofficier alle administratieve handelingen zelf verrichten:

- dan kan men wellicht besluiten om deze deels te digitaliseren. Hiervoor dient men laptops aan te schaffen en zich te abonneren op het gebruik van een bestaand softwarepakket. Het voordeel is dat men alles sneller in kan voeren, men overlap weg kan werken, geen last heeft van onduidelijke handschriften en de hulpofficier niet alles hoeft te kopiëren en te faxen, aangezien enkele e-mails volstaan. Het nadeel is dat dit veel geld kost.

Of men besteedt de administratieve handelingen deels uit:

- dan kan een afdeling, zoals het Teamsecretariaat in IJsselland, een deel van de administratieve handelingen van de hulpofficier overnemen.

Om een goed inzicht te krijgen in hoe de uitvoering van het bestuursrechtelijke proces verloopt en bijvoorbeeld

¹¹⁵ Uit tabel 4.4 blijkt dat er zich in Twente in drie maanden tijd 91 huisverbodwaardige situaties hebben voorgedaan, wat gemiddeld een per dag is. De stelling een hulpofficier per dag plus een reserve lijkt ondanks dat Noord- en Oost Gelderland en IJsselland lijkt voldoende gedekt te worden, aangezien er in Twente 48 huisverboden opgelegd zijn tegenover 32 in Noord- en Oost Gelderland en 19 in IJsselland, waarmee verondersteld wordt dat er zich hier ook minder huisverbodwaardige situaties voorgedaan hebben in die drie maanden.

te kunnen beoordelen of alle huisverbodwaardige gevallen wel worden opgepakt en of het niet opleggen van een huisverbod bijvoorbeeld aan uitstel lag, is het van belang om alles zo te registreren, dat minimaal tabel 4.4 volledig ingevuld kan worden. Een aanbeveling is daarom dat:

- de regio's Noord- en Oost Gelderland en IJsselland winst maken op hun **monitoring**, zodat men beter inzicht verkrijgt in de uitvoering van het bestuursrechtelijke proces.

Tenslotte resteren nog twee aanbevelingen en een afweging ten aanzien van **kennisoverdracht**:

- aangezien iedere hulpofficier zowel de aanwijzingen van de hulpverlening als de e-mails met aanwijzingen van de projectleiders positief waardeert, is het van belang dat wanneer een hulpofficier een aanwijzing van de hulpverlening krijgt, hij of zij deze vervolgens kenbaar maakt aan de projectleider. De projectleider kan vervolgens de overige hulpofficiëren op de hoogte brengen van deze aanwijzing.

- gezien de relevantie van de aanwijzingen van de hulpverlening en omdat sommige hulpofficiëren aangaven dat het handig is om van tevoren kennis te maken met de hulpverleners, dient bekeken te worden of het mogelijk is een dergelijke kennismaking in de opleiding te integreren.

- hoewel de hulpofficiëren de rollenspellen als overbodig beschouwen, dient men af te wegen of dit gezien de gewenste samenstelling van de poule juist wel of juist niet relevant is. Wanneer men de poule vult met 'toetsende hulpofficiëren', dan kunnen de rollenspellen hen eventueel opfrissen, aangezien zij al een tijd niet meer als 'operationele hulpofficier' actief zijn geweest.

7.4 Reflectie

Het onderzoek naar de uitvoering door de hulpofficiëren heeft enkele beperkingen gekend. In hoofdstuk 1 zijn de voordelen van de interviews benoemd, maar er zijn echter ook nadelen. Kijkend naar tabel 4.4 bestonden de regio's per 31 mei 2009 uit 274 hulpofficiëren, waarvan 162 bestuursrechtelijk bevoegd waren. Hiervan zijn er slechts 8 geïnterviewd. Hoewel het doel beschrijvend van aard is, draagt een relatief klein aantal respondenten altijd het risico van een vertekend beeld met zich mee. Daarnaast is er zoals vermeld gebruik gemaakt van *criterion purposeful sampling*, wat in dit geval inhoudt dat is gekozen voor de op dat moment meest ervaren hulpofficiëren met het huisverbod. De hulpofficiëren zijn op basis van dit criterium door de projectleiders benaderd, wat het mogelijk maakt dat de projectleiders die hulpofficiëren met ervaring hebben gevraagd, waarvan zij dachten dat zij wel mee zouden willen werken aan interviews. Daarnaast zou het ook zo kunnen zijn dat zij van deze hulpofficiëren wisten dat zij betrokken zijn met de aanpak. Een andere hierop aansluitende beperking zou kunnen zijn, dat de hulpofficiëren met veel ervaring juist door die ervaring minder moeite hebben met- en minder tijd kwijt zijn per huisverbodwaardig geval. Er van uitgaande dat de werkdruk de houding negatief beïnvloedt, zouden de geïnterviewde hulpofficiëren door hun mate van ervaring gemiddeld gezien over meer affiniteit met de aanpak beschikken.

Een ander risico is dat dit onderzoek wellicht beïnvloedt is door de uitspraken van de hulpofficiëren, omdat hun beleving heel sterk in hun antwoorden terug kwam. Ongenuanceerde beantwoording brengt het risico met zich mee dat bepaalde uitspraken niet helemaal objectief zijn. Door hier rekening mee te houden en te proberen om de uitspraken in de juiste context te plaatsen, is geprobeerd dit risico zo veel mogelijk in te perken.

Hoewel het functioneren van de hulpofficiëren *binnen* de wet centraak staat, is er ook enkele malen gerefereerd naar hulpofficiëren die de taak niet uit zouden willen voeren gezien de werkdruk. Deze uitspraken zijn niet volledig betrouwbaar, aangezien er geen hulpofficiëren geïnterviewd zijn die niet bestuursrechtelijk bevoegd waren.

Een andere beperking is dat de registratiegegevens betrekking hebben op de periode tot en met 31 mei 2009, de interviews zijn afgenomen in de maand juli, maar de resultaten uiteindelijk pas in januari 2010 gepresenteerd zijn. Intussen kunnen zich bijvoorbeeld veranderingen hebben voorgedaan, waardoor de relevantie van dit onderzoek vermindert kan zijn. Een andere beperking met betrekking tot de registratiegegevens is dat de gemeente Achterhoek (Noord- en Oost Gelderland) de wet al per 1 januari 2009 heeft

geïmplementeerd, terwijl alle andere gemeenten het pas per 1 maart hebben geïmplementeerd. Noord- en Oost Gelderland kon wellicht profiteren van de ervaringen die hier zijn opgedaan, wat uiteindelijk door kan werken in de registratiegegevens. Daarnaast heeft men in die gemeente drie maanden extra de tijd gehad, waardoor het aantal huisverbodwaardige gevallen in die regio ook hoger zal zijn dan wanneer men de wet pas per 1 maart had geïmplementeerd in de Achterhoek. Daarnaast paste de burgemeester van Apeldoorn in zijn gemeente niet standaard in elk geval samenloop toe, terwijl dit in de overige gemeenten meteen vanaf het begin gebeurde. Ook dit kan door hebben gewerkt in de registratiegegevens van tabel 4.4. Het laatste punt met betrekking tot de registratiegegevens, is dat men in Noord- en Oost Gelderland en IJsselland bijvoorbeeld niet bijhoudt hoeveel huisverbodwaardige gevallen zich voor hebben gedaan en in hoeveel gevallen er in IJsselland uitstel is toegepast. Dit maakt het lastiger om betrouwbare conclusies te trekken.

De gebruikte theorieën hebben betrekking op dienstverlenende organisaties en street-level bureaucraten, waarbij de theoretische uitwerking van Gastelaars de leidraad was. Deze theorie is gebruikt, omdat de organisatie en de uitvoerder hierbij aan de hand van acht hoofdkenmerken beschreven konden worden. Volgens Gastelaars bestaan er zes typen dienstverlenende organisaties, waarvan de selectiebureaucratie en de professionele dienstverlening er twee waren. Hoewel dit twee ideaaltypen zijn, en er daarom kritisch naar gekeken dient te worden, kon er vergeleken worden waarmee de politieorganisatie het beste mee te omschrijven valt. Dankzij de acht hoofdkenmerken viel op dat de politieorganisatie een selectiebureaucratie is, maar viel ook op dat de hulpofficieren op uitvoerend niveau gebruik maakt van professionele vaardigheden. Dit is mede het geval omdat een bestuursrechtelijk beoordeling om een huisverbod op te leggen om maatwerk vraagt en daarmee om professionele vaardigheden. Dat de politie een bestuursrechtelijke taak uitvoert is in hoofdstuk 3 omschreven als een reactie op een verandering in het veiligheidsdenken. Deze reactie had ook uitgelegd kunnen worden als een verandering in de jaren '80 van een professionele politiezorg naar een gebiedsgebonden politiezorg. Vanuit deze positie valt de politie te omschrijven als een verlengstuk van het lokale bestuur en is bestuurlijke preventie een nieuwe taak geworden. Gastelaars omschrijft haar theorie als een vervolg op de theorie van Hasenfeld, waarbij Gastelaars de theorie omtrent dienstverlenende organisaties vooral heeft uitgebreid door in te gaan op de klant. De klant, burger, staat in de gebiedsgebonden politiezorg immers meer centraal dan in de professionele politiezorg en mag daarom ook niet ontbreken. De uitvoeringsdilemma's en de discretionaire ruimte vallen deels toe te schrijven aan het spanningsveld tussen een ambtelijke bureaucratische uitvoeringsstijl op institutioneel niveau en het toepassen van professionele vaardigheden op uitvoeringsniveau, maar zijn deels ook inherent aan het politiewerk. De theorieën van Prottas en Lipsky omtrent street-level bureaucraten zijn gebruikt om de uitwerking van de uitvoeringsdilemma's en de discretionaire ruimte te bekrachtigen. Hetzelfde geldt voor de toepassing van de theorie van Kagan omtrent regeltoepassing voor het uitwerken van het spanningsveld tussen de ambtelijke bureaucratische uitvoeringsstijl en het toepassen van professionele vaardigheden op uitvoeringsniveau

7.5 Vervolgstudie

Aangezien de organisatie van de capaciteit een grote rol speelt bij het functioneren van de hulpofficier binnen de Wet tijdelijk huisverbod en hetzelfde geldt gezien de aanbevelingen, zou een vervolgstudie zich kunnen richten op de poule van hulpofficieren waar de regio Twente oktober 2009 mee is gestart. Van belang is om te kijken of dit daadwerkelijk de werkdruk reduceert en of dit het operationele proces ten goede komt. Een andere vervolgstudie zou zich kunnen richten op de verschillen in de administratieve afhandeling tussen die van Twente en Noord- en Oost Gelderland met die van IJsselland. Is de verschillende invulling daadwerkelijk verantwoordelijk voor een snellere afhandeling en voor een ontlasting van de werkdruk, of valt dit verschil wellicht te relativiseren.

Een onderzoek naar de gevolgen van verschillen in de wijze van mandatering is al uitgevoerd in de regio Twente. De uitkomsten hiervan zijn daardoor al bekend.

Literatuur en bronnenlijst

Literatuur

Beke, B. en Dijkma, G. (2009). *Handboek Huisverbod, achtergrond, methodiek en procedure*, Uitgeverij SWP: Amsterdam.

Dölle, A.H.M. (2000). *Mandaat en delegatie*, W.E.J. Tjeenk Willink: Deventer.

Gastelaars, M. (2005) '*Human Service in veelvoud*' – Een typologie van dienstverlenende organisaties, Uitgeverij SWP: Amsterdam.

Geurts, P. (1999). *Van probleem naar onderzoek: Een praktische handleiding met COO-cursus*, Uitgeverij Coutinho: Bussum.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge.

Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations*, New Jersey: Pearson Education Limited.

Kagan, R. (1978). *Rules and the problem of legality, in: Regulatory justice. Implementing a wageprize freeze*, Russel Sage Foundation: New York.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.

Patton, M.Q. (1980). *Qualitative research methods*. Sage Publications.

Prottas, J.M. (1979). *People-processing*, Lexington Books.

Swanborn, P.G. (2002) *Basisboek sociaal onderzoek*, Boom onderwijs: Den Haag.

Terpstra, J., en Havinga, T. (1999). *Uitvoering tussen traditie en management. Structuratie en stijlen van beleidsuitvoering*, in: W. Bakker en F. van Waarden (red.)(1999), *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, pp. 40 – 67, Amsterdam: Boom.

Beleidsstukken

Eijkeren, L. van, Kok, R. (2008). *Eindrapportage pilot huisverbod Groningen*, Gemeente Groningen: Groningen.

Eijkman, P., Haanraads, E. (2008). *Evaluatie pilot tijdelijk huisverbod Gemeente Venlo*, Gemeente Venlo: Venlo.

Ferwerda, H.B. (2004). *Huiselijk geweld: de voordeur op een kier. Omvang, aard en achtergronden in 2004 op basis van landelijke politiecijfers*. Schefferdrukkerij: Dordrecht.

Ferwerda, H.B. (2007). *Omvang, aard, achtergrondkenmerken en aanpak van huiselijk geweld in 2006 op basis van landelijke politiecijfers*, Advies- en Onderzoeksgroep Beke: Dordrecht/Arnhem.

Helpdesk Privacy (2007). *Modelconvenant gegevens uitwisseling aanpak huiselijk geweld*, Ministerie van Justitie: Den Haag.

Intomart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (1997). '*Huiselijk geweld*', *aard, omvang en dienstverlening*, Sdu Grafisch Bedrijf: Den Haag.

Kriek, F. (2009). *Evaluatie Pilot Preventief Huisverbod Amsterdam, eindrapport*, Regioplan Beleidsonderzoek: Amsterdam.

Lünneman, K., Tak, P.J.P. en Piechocki, D. (2002). *Interventie door uithuisplaatsing, De juridische mogelijkheden*

van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland, Verwey-Jonker-Instituut: Utrecht.

Lünneman, K. en Overgaag, A. (2003). *De pleger het huis uit – Knelpunten bij crisisinterventie en juridische mogelijkheden tot uithuisplaatsing van plegers van geweld binnenshuis*, Verwey-Jonker-Instituut: Utrecht.

Lünneman, K., Römkens, R. en Roos, T. de (2009). *Wie slaat, die gaat! Kanttekeningen bij het huisverbod als nieuw instrument in de aanpak van geweld achter de voordeur*. Nederlands Juristenblad, 84^e jaargang, p. 940 – 946.

Römkens, R. en Van Poppel, J. (2007). *Bruikbaarheid van het risicotaxatie-instrument huiselijk geweld. Een eerste evaluatie*, IVA; Tilburg.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008). *Uitvoeringsadvies Wet tijdelijk huisverbod*, Den Haag: VNG.

Vree, F.M. van, Vaan, K.B.M. van, Broek, S.D. (2007). *Evaluatie pilots huisverbod – eindrapport*, Research voor Beleid: Leiden.

Kamerstukken

Eerste Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2008 – 2009, *Burgemeester en Veiligheid*, 30 657, nr. K.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2004). *Besluit Tijdelijke stimuleringsregeling advies- en steunpunten huiselijk geweld*, GVM 2496206.

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2001 – 2002, *Privé geweld – publieke zaak*, 28 345, nr. 2.

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2002 – 2003, *Hoofdlijnenakkoord, Meedoen, meer werk, minder regels*, 28 637, nr. 19.

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2003 – 2004, *Brief van de minister van Justitie - Aanpak huiselijk geweld*, 28 345, nr. 25.

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2005 – 2006, *Memorie van toelichting*, 30 657, nr. 3.

Wetten

Algemene wet bestuursrecht

Grondwet

Politiewet 1993

Wet tijdelijk huisverbod

Internet

Postbus 51 (2009). *Welke rangen zijn er bij de politie*, <http://www.postbus51.nl/nl/home/themas/rechtspraak-en-veiligheid/politie-brandweer-en-hulpdiensten/politie/welke-rangen-zijn-er-bij-de-politie.html>, geraadpleegd op 3 augustus 2009.

Bijlage I Schematisch overzicht theoretisch kader

Tabel 3.4 Schematisch overzicht theoretisch kader

Institutioneel niveau	S	Uitvoeringsniveau
De politieorganisatie kan als street-level bureaucratie gespecificeerd worden als een selectiebureaucratie. De overheid is hierbij werkgever en wetgever en bepaalt de bevoegdheden en de onderlinge verhoudingen. Met betrekking tot het huisverbod staat de hulpofficier hiërarchisch onder de burgemeester, die verantwoordelijk is voor het bestuursrechtelijke proces. De hulpofficier beschikt als street-level bureaucaat over handelingsvrijheid, waardoor toezicht en controle moeilijk te realiseren zijn. Vanuit de centrale waarden dient men iedereen gelijk te behandelen, terwijl het RiHG een individuele beoordeling mogelijk maakt. Hieruit valt de politieorganisatie, als selectiebureaucratie, te omschrijven als een moderne bureaucratie. Deze past algemene rechtsregels toe op individuele gevallen, waarbij de uitvoerenden verantwoording af leggen over hun handelen. Een uitgebreide administratieve afhandeling is tevens een kernmerk van een selectiebureaucratie. Vanuit het institutionele niveau kan gesteld worden dat de hulpofficier zich houdt aan de organisatorische doelen.	<p>a</p> <p>n</p> <p>i</p> <p>n</p> <p>g</p> <p>s</p> <p>v</p> <p>e</p> <p>l</p> <p>d</p>	De uitvoering van de bestuursrechtelijke taak is geen professionele taak, maar de hulpofficier past wel professionele eigenschappen toe. De beoordeling van een huisverbodwaardig geval doet de hulpofficier aan de hand van het RiHG. De antwoordmogelijkheden bestaan uit subjectieve classificaties, waardoor het Fingerspitzengefühl van de hulpofficier goed te pas komt. Hierbij komt het aan op hoe de hulpofficier de situatie interpreteert. Het RiHG valt te omschrijven als een zachte technologie, waarvan de effecten moeilijk vast te stellen zijn, het geven van feedback moeilijk is en het beperkt mogelijk is om toezicht te houden. De relevantie van de professionele eigenschappen bij de beoordeling spelen een grote rol bij het bepalen wie de eigenaar van het repertoire is. Naast de rol voor de interpretatie van de hulpofficier, dragen de onvoorspelbare en moreel beladen klanten er ook aan bij dat de hulpofficier dient te beschikken over handelingsvrijheid. Daarnaast kan de hulpofficier praktijkideologieën toepassen om de situatie werkbaar te maken. Vanuit het perspectief van het uitvoeringsniveau kan gesteld worden dat de hulpofficier rekening houdt met de consequenties per individueel geval.
↓ ↓ ↓		
Aandachtspunten		
Capaciteit	Kenmerkend voor een street-level bureaucratie zijn capaciteitsproblemen, doordat men over te weinig middelen beschikt. Voorbeelden van middelen zijn uitvoerenden of financiële middelen om de capaciteit uit te breiden. Daarnaast is het lastig om het aanbod op de vraag af te stemmen, omdat in het geval van het huisverbod lastig is om te voorspellen wanneer zich een huisverbodwaardige situatie voordoet.	
Repertoire	De nadruk lijkt te liggen op professionele eigenschappen en vaardigheden, waarover de uitvoerende in dit geval zelf over beschikt en deze zelf ontwikkeld. Om vast te stellen wie de eigenaar van het repertoire is zal ondermeer gekeken worden of ervaring of de opleiding een doorslaggevende rol speelt bij het ontwikkelen van de professionele eigenschappen. Daarbij zal er onder meer rekening gehouden worden met een moderne bureaucratie, waarbij uitvoerenden rechtsregels verantwoord dienen toe te passen op individuele gevallen.	
RiHG	Het RiHG kan worden omschreven als een zachte technologie, waardoor er voor de uitvoerende ruimte over blijft om met onvoorspelbare moreel beladen klanten om te gaan. De effectiviteit is echter niet vast te stellen en het is moeilijk om toezicht te houden op de uitvoering en om de uitvoerende van feedback te voorzien.	
Opleiding en feedback	Om de uitvoerende te ondersteunen bij de uitvoering en om er voor te zorgen dat de uitvoerende zich gedraagt zoals de organisatie dat wenst, kan men de uitvoerende opleiden zodat deze voorbereid is en de uitvoering refereert aan de opleiding, zodat de uitvoerende zich volgens de wens van de organisatie gedraagt. Doordat de effecten moeilijk meetbaar zijn en toezicht moeilijk is, is het ook lastig om de uitvoerende van feedback te voorzien ten aanzien van het uitgevoerde werk.	
Procesbeschrijving	Een gebrek aan toezicht door een zachte technologie en uitvoerders die wellicht zelf eigenaar zijn van het repertoire, kan de organisatie een procesbeschrijving instellen om ervoor te zorgen dat de juiste handelingen op het goede moment en in de goede volgorde plaatsvinden. Dit biedt voor de organisatie ook de mogelijkheid om de uitvoerenden op de van te voren vastgelegde stappen te controleren. Er is immers sprake van een bureaucratie, een procesbeschrijving compenseert het gebrek aan hiërarchisch toezicht.	
Administratieve afhandeling	De administratieve handelingen sluiten aan op de vorige opmerking, namelijk dat we te maken hebben met een bureaucratie. Een administratieve afhandeling past bij een dergelijk organisatietype, maar valt ook te verklaren door een professioneel verantwoordelijkheidsgevoel. Men grijpt in in onoverzichtelijke situaties en legt hier achteraf verantwoording over af. Daarmee compenseert het tegelijk een gebrek aan toezicht. Relaterend aan het huisverbod kan een uitgebreide administratieve afhandeling mede voorkomen dat een klant succesvol in beroep gaat tegen een genomen besluit.	
Praktijkideologieën	Om een situatie werkbaar te maken kan men praktijkideologieën toepassen. Deze kunnen een positieve lading hebben, wanneer men bijvoorbeeld door eigen ervaring weet hoe situaties beter geholpen kunnen worden. Ze kunnen echter ook ingezet worden om bijvoorbeeld met de werkdruk om te kunnen gaan of om de uitgebreide administratieve afhandeling te ontlopen.	

Bijlage II Opzet en werkwijze drie politieregio's

Tabel 4.1: Opzet en werkwijze Twente

Opzet en Werkwijze	Handeling		
Politie beoordeelt situatie			
Basispolitiezorg	<p>Toetsen 3 criteria</p> <p>Hovj in kennis stellen (die tevens OVD is)</p> <p>Volgen van nadere instructies van hovj</p> <p>Verzoekt INFODESK om gegevens te verzamelen mbt de betrokkenen en het adres</p> <p>Indien kinderen aanwezig onder toezien van hovj opstellen van zorgformulier</p> <p>Handelingen muteren in politiesysteem</p>		
Hulpofficier van justitie beoordeelt situatie			
Hulpofficier van justitie	<p>Hovj hoort betrokkenen en vult RiHG in</p> <p>Indien kinderen aanwezig; contact opnemen met BJZO ten behoeve van invullen RiHG</p> <p>Indien kinderen aanwezig en deze gevaar lopen contact opnemen met BJZO en deze ter plaatse laten komen</p>		
Uitkomst beoordeling			
Hulpofficier van justitie	<table border="1"> <tr> <td>Volmandaat: Hovj neemt zelf beslissing op basis RiHG</td> <td>Ondertekeningsmandaat: Via RMC dient hovj contact op te nemen met de burgemeester om deze te adviseren</td> </tr> </table>	Volmandaat: Hovj neemt zelf beslissing op basis RiHG	Ondertekeningsmandaat: Via RMC dient hovj contact op te nemen met de burgemeester om deze te adviseren
Volmandaat: Hovj neemt zelf beslissing op basis RiHG	Ondertekeningsmandaat: Via RMC dient hovj contact op te nemen met de burgemeester om deze te adviseren		
Opleggen huisverbod			
Hulpofficier van justitie	<p><i>Handelingen ter plaatse</i></p> <p>Telefonisch contact opnemen met het Crisisinterventieteam Maatschappelijk Werk via de Meldzorgcentrale</p> <p>Warme overdracht binnen 1 uur aan Crisisinterventieteam Maatschappelijk Werk</p> <p>Besluit kenbaar maken aan betrokkenen, waarbij eerst uithuisgeplaatste</p> <p>Opstellen beschikking tot uithuisplaatsing</p> <p>Uitreiken van beschikking aan uithuisgeplaatste en achterblijvers</p> <p>Achterblijvers verzoeken om sleutels uithuisgeplaatste in bewaring te nemen</p> <p>Uitreiken informatiefolders</p> <p>Attenderen van betrokkenen op mogelijkheid tot beroep en hierbij verzoekschrift huisverbod uitreiken (om in beroep te kunnen gaan)</p> <p><i>Handelingen op bureau</i></p> <p>Indien uithuisgeplaatste dit wenst middels fax naar INFODESK piketadvocaat inschakelen</p> <p>Opmaken proces-verbaal '<i>bevindingen hovj huisverbod</i>'</p> <p>Maken van afspraak op persoon en locatie via RMC</p> <p>Faxen van het RiHG, het proces-verbaal '<i>bevindingen hovj huisverbod</i>', de beschikking en de bereikbaarheidsgegevens van de uithuisgeplaatste naar INFODESK</p> <p>Faxen van het RiHG, het proces-verbaal '<i>bevindingen hovj huisverbod</i>', de beschikking en overige relevante documenten naar de gemeente</p> <p>Kopiëren van RiHG en proces-verbaal in geval van samenloop en dit in strafdossier toevoegen</p> <p>Hovj draagt zorg voor dat de originele bescheiden van het RiHG, het proces-verbaal '<i>bevindingen hovj huisverbod</i>', de beschikking en overige relevante documenten de eerstvolgende werkdag op het gemeentehuis ligt</p> <p>Hovj dient te muteren welke documenten verstuurd zijn</p> <p>Informereren taakaccenthouder huiselijk geweld</p> <p>Handelingen muteren in politiesysteem</p>		

Tabel 4.2: Opzet en werkwijze Noord- en Oost Gelderland

Opzet en Werkwijze	Handeling
Politie beoordeelt situatie	
Basispolitiezorg	Toetsen 3 criteria OVD in kennis stellen
Hulpofficier van justitie beoordeelt situatie	
Hulpofficier van justitie	OVD laat hovj zsm ter plaatse gaan Geven van aanwijzingen aan BPZ Hovj ziet toe op opmaken zorgformulier door BPZ Hovj hoort betrokkenen en vult RiHG in
Uitkomst beoordeling	
Hulpofficier van justitie	Telefonisch contact opnemen met- en informeren van burgemeester
Opleggen huisverbod	
Hulpofficier van justitie	<i>Handelingen ter plaatse</i>
	Telefonisch contact opnemen met SHG Telefonisch contact opnemen met BJZ in geval ernstige kindermishandeling Besluit kenbaar maken aan betrokkenen Opstellen beschikking tot uithuisplaatsing Uitreiken van beschikking aan uithuisgeplaatste en achterblijvers Innemen van sleutels uithuisgeplaatste Overdragen van ingenomen sleutels aan achterblijvers Attenderen van betrokkenen op mogelijkheid tot beroep Uitreiken informatiefolders Warme overdracht binnen 2 uur aan hulpverleners
	<i>Handelingen op bureau</i>
	Indien uithuisgeplaatste dit wenst middels fax advocaat inschakelen Opmaken proces-verbaal ' <i>bevindingen hovj huisverbod</i> ' Maken van afspraak op persoon en locatie Zorg dragen voor ter beschikking komen van het RiHG, het proces-verbaal ' <i>bevindingen hovj huisverbod</i> ', de beschikking en overige relevante documenten voor de burgemeester op de eerste volgende werkdag Faxen van het RiHG, het proces-verbaal ' <i>bevindingen hovj huisverbod</i> ', de beschikking en overige relevante documenten naar het SHG Kopiëren van RiHG en proces-verbaal in geval van samenloop en dit in strafdossier toevoegen Middels email wijkagent en/of teamleiding in kennis stellen Handelingen muteren in politiesysteem

Tabel 4.3: Opzet en werkwijze IJsselland

Opzet en Werkwijze	Handeling
Politie beoordeelt situatie	
Basispolitiezorg	Toetsen 3 criteria
Hulpofficier van justitie beoordeelt situatie	
Hulpofficier van justitie	Binnen 2 uur ter plaatse Geven van aanwijzingen aan BPZ Hovj ziet toe op opmaken zorgformulier door BPZ Hovj hoort betrokkenen en vult RiHG in
Uitkomst beoordeling	
Hulpofficier van justitie	Telefonisch contact opnemen met- en informeren van burgemeester
Opleggen huisverbod	
Hulpofficier van justitie	<i>Handelingen ter plaatse</i>
	Telefonisch contact opnemen met SHG Telefonisch contact opnemen met BJZ in geval ernstige kindermishandeling Besluit kenbaar maken aan betrokkenen Opstellen beschikking tot uithuisplaatsing Uitreiken van beschikking aan uithuisgeplaatste en achterblijvers Innemen van sleutels uithuisgeplaatste Attenderen van betrokkenen op mogelijkheid tot beroep Uitreiken informatiefolders Doen van een warme overdracht binnen 2 uur
	<i>Handelingen op bureau</i>
	Deponeren sleutels Indien uithuisgeplaatste dit wenst middels fax piketadvocaat inschakelen Opmaken proces-verbaal ' <i>bevindingen hovj huisverbod</i> ' Maken van afspraak op persoon en locatie Deponeren van het RiHG, het proces-verbaal ' <i>bevindingen hovj huisverbod</i> ', de beschikking en overige relevante documenten bij het Teamsecretariaat Kopiëren van RiHG en proces-verbaal in geval van samenloop en dit in strafdossier toevoegen
Teamsecretariaat	Overdragen gedeponeerde documenten van hovj aan gemeente op eerstvolgende werkdag Overdragen van gedeponeerde documenten muteren in politiesysteem Informeren van wijkagent Informeren van teamleiding Informeren van Team Informatie Medewerkers

Bijlage III Beoordeling bestuursrechtelijke aanpak

Tabel 5.1 Beoordeling meest relevante aspecten bestuursrechtelijke aanpak

		Beoordeling oorspronkelijke aanpak
Politieregio	Twente	De hulpofficieren vinden dat er met de oorspronkelijke aanpak niet opgetreden kon worden in gevallen waarbij je voelde dat er iets niet klopte. Daarnaast viel het op dat er weinig aangifte werd gedaan tegen huiselijk geweld, maar ook dat er altijd weinig bewijslast was om de verdachte strafrechtelijke te vervolgen. Hierbij had men vaak te maken met draaideursituaties, omdat men bij elkaar bleef en er geen verplichte hulpverlening werd verleend, waardoor het probleem niet werd weggenomen.
	Noord- en Oost Gelderland	Uitgaande van het traditionele beeld, viel de hulpofficier op dat wanneer de vader de moeder sloeg, de moeder en de kinderen het huis uit gingen en de vader thuisbleef. De slachtofferhulpverlening was hierbij allemaal vrijwillig van aard en soms moest het slachtoffer zelf op zoek naar hulp. Daarbij kon de hulpverlening vanwege het vrijwillige karakter weinig betekenen. Ook vinden de hulpofficieren dat de problemen niet werden opgelost en dat men slechts aan symptoombestrijding deed. De aanpak was niet breed genoeg, men keek niet naar wat er in het gezin aan de hand was.
	IJsselland	De hulpofficieren stellen dat ze niet in alle gevallen op konden treden, waarbij men niet door kon pakken, bijvoorbeeld omdat er geen aangifte werd gedaan. Daarbij was de hulpverlening minder goed geregeld, omdat men slechts van 8 uur tot 17 beschikbaar was, maar ook omdat men niet dwangmatig op kon treden. Hierbij gingen de slachtoffers vaak uit huis en kwamen zo bij lotgenoten te zitten, wat hen psychisch niet sterker maakte. Ook zochten deze slachtoffers vaak nog contact met de dader, omdat zij van de dader als partner afhankelijk waren.
		Beoordeling mandatering
Politieregio	Twente	Hulpofficier 1 is in tegenstelling tot hulpofficier 2 voor een volmandaat, omdat er dan minder communicatiestromen nodig zijn, waardoor de kans op onduidelijkheden en onvolkomenheden kleiner is. Hulpofficier 2 vindt een ondertekeningsmandaat meer recht geven aan de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester. Daarnaast kan de burgemeester er, volgens de hulpofficier, als objectieve buitenstaander kritisch naar het geval kijken.
	Noord- en Oost Gelderland	Hulpofficier 3 pleit voor een volmandaat om een zaak vlotter af te kunnen handelen. De hulpofficieren 4 en 5 zijn daarentegen voor een ondertekeningsmandaat, omdat het huisverbod onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester valt en zodat deze er van buitenaf kritisch en objectief naar kan kijken. Hierop maakt hulpofficier 5 een kanttekening, want qua afhandelingssnelheid is de hulpofficier niet voor een ondertekeningsmandaat, maar wel qua zorgvuldigheid. Opvallend is dat hulpofficier 6 het type mandatering als een formaliteit beschouwd, want volgens de hulpofficier kan een hulpofficier het verhaal ten opzichte van de burgemeester manipuleren en hierbij vraagt de hulpofficier zich af in hoeverre de burgemeester objectief is.
	IJsselland	In IJsselland is men voorstander voor een ondertekeningsmandaat, aangezien het de verantwoordelijkheid van de burgemeester is. Daarnaast stelt men dat de burgemeester vanuit deze positie als eindverantwoordelijke beter overzicht kan hebben over het gehele bestuursrechtelijke proces.
		Beoordeling samenloop
Politieregio	Twente	Beide hulpofficieren zijn een voorstander van samenloop, want het bestuursrecht wordt als een goede aanvulling op het strafrecht beschouwd zonder elkaar tegen te werken. Hierbij hebben beide grondslagen hetzelfde doel en vindt men dat men vanuit het bestuursrecht kan doorpakken daar waar het strafrecht dit nalaat, want er zijn meer aangrijpingspunten.
	Noord- en Oost Gelderland	De hulpofficieren vinden samenloop gewenst, omdat men door de meerdere aangrijpingspunten beter door kan pakken en omdat beide grondslagen elkaar goed aanvullen zonder elkaar tegen te werken. Deze aanvullende toepassing versterkt de aanpak van huiselijk geweld, maar mag volgens hulpofficier 4 niet ten koste mag gaan van de vervolging vanuit het Openbaar Ministerie. Toepassing van samenloop vraagt om een dubbele inzet van hulpofficieren, namelijk één voor de strafrechtelijke vervolging en één voor de bestuursrechtelijke aanpak. Sommige hulpofficieren hebben hier bezwaar tegen, omdat de hulpofficier op verschillende wijzen beïnvloed kan worden door het strafrecht. Hierbij kan de hulpofficier, volgens hulpofficier 6, ook te maken krijgen met belangenverstrengeling, een integriteitsprobleem voor de hulpofficier en een geschade vertrouwensrelatie met het slachtoffer en de pleger.
	IJsselland	In IJsselland vindt men het bestuursrecht meer aangrijpingspunten bieden, aanvullend werken op het strafrecht en hierbij het strafrecht niet tegenwerken. De 'dubbele pet' kan volgens hulpofficier 7 voor verwarring bij de hulpofficier zorgen. Daarnaast stipt hulpofficier 8 nogmaals aan dat de strafrechtelijke vervolging niet onder het samenloop mag leiden en dat het voor het slachtoffer en de pleger van belang is om aan te geven dat men er als hulpofficier niet namens de politie zit.
		Beoordeling uitstel
	Twente	Beide hulpofficieren pakken, conform het uitgangspunt, de situatie meteen aan, tenzij er omstandigheden zijn

		en de situatie om uitstel vraagt. Bijvoorbeeld wanneer het slachtoffer in het ziekenhuis ligt met letsel. Hierbij is men zich er wel van bewust dat toepassing van uitstel er toe leidt dat de emoties gedurende de tijd veranderen.
	Noord- en Oost Gelderland	Hoewel uitstel geen uitgangspunt is, dragen de hulpofficieren verschillende redenen aan om uitstel toe te passen. Hierbij is het van belang om in ogenschouw te nemen dat de meeste behandelde huisverbodwaardige gevallen in samenloop zijn behandeld, wat inhoudt dat de pleger op het bureau zit. De hulpofficieren geven namelijk aan dat het in sommige gevallen onmogelijk is om op een normale manier te communiceren, bijvoorbeeld omdat de pleger dronken is. Daarnaast vindt huiselijk geweld vaak in de avonduren of in de nacht plaats en daarbij geven de hulpofficieren aan dat het voor de betrokkenen beter is als zij hun rust pakken, maar ook voor de objectiviteit van de beoordeling van de hulpofficier. Hulpofficier 6 stelt dat uitstel vanuit praktische overwegingen, zoals hiervoor beschreven, mogelijk moet zijn, maar niet vanuit <i>'oneigenlijk gebruik van bevoegdheden'</i> . Hiermee wordt bedoeld op het pas later afnemen van het RiHG, omdat de pleger als verdachte toch al in verzekering is gesteld.
	IJsselland	Hulpofficier 7 uit IJsselland staat achter het feit dat uitstel geen uitgangspunt is, omdat de emoties en signalen die op het crisismoment aanwezig zijn er de volgende dag niet meer zijn of in een andere mate. Hulpofficier 8 is van mening dat als de omstandigheden het toelaten er uitstel toegepast kan worden.
Beoordeling capaciteit		
Politieregio	Twente	Een hulpofficier die een OVD-dienst draait dient als roosterhulpofficier een huisverbodwaardig geval op zich te nemen. Afhankelijk van het dagdeel zijn er minstens 1 á 2 bevoegde hulpofficieren als OVD ingeroosterd. De capaciteit van het aantal hulpofficieren is met de invoering van het huisverbod niet meegegroeid. Het behandelen van een huisverbodwaardige zaak kost veel tijd en dit gaat in Twente ten koste van de overige werkzaamheden en leidt in combinatie met de beperkte capaciteit tot een hoge werkdruk. De hoge werkdruk heeft er volgens de hulpofficieren toe geleid dat er hulpofficieren zijn die content zijn met het feit dat ze nog niet bevoegd zijn, maar ook dat er bestuursrechtelijk bevoegde hulpofficieren zijn die zich er makkelijker van af proberen te maken.
	Noord- en Oost Gelderland	De capaciteit van het aantal hulpofficieren is met de invoering van het huisverbod niet meegegroeid. Een hulpofficier met piketdienst wordt door de OVD opgeroepen om een huisverbodwaardig geval te behandelen. De bevoegde hulpofficieren zijn kritisch ten aanzien van de huidige capaciteitsinvulling, want men ervaart een verhoogde werkdruk en vindt de piketdiensten een inbreuk maken op het privéleven van de hulpofficier.
	IJsselland	In IJsselland is het aantal hulpofficieren met de invoering van het huisverbod gelijk gebleven en werken de hulpofficieren met piketdiensten, waarbij er altijd minstens 2 hulpofficieren piket-huisverbod hebben. Wanneer deze het druk hebben kunnen ze ondersteund worden door een politiefunctaris met beleidspiket. De betrokken hulpofficieren hebben zelf geen last van de huidige invulling, maar hebben wel ideeën over hoe de capaciteit beter georganiseerd kan worden. De belasting zit hem volgens de hulpofficieren voornamelijk in hoeverre de hulpofficier verbonden is met het operationele proces.
Beoordeling relevantie opleiding		
Politieregio	Twente	Van de 90 hulpofficieren hebben er verspreid over twee dagen 56 hulpofficieren een e-learning en een hovj-training gevolgd. De training van hulpofficier 1 vond ver voor de aanvang van de implementatie van de wet plaats en bevatte geen informatie over bijvoorbeeld het RiHG. Daarnaast vindt de hulpofficier dat de rollenspellen geen meerwaarde leveren, aangezien elke situatie anders is en een hulpofficier al over de nodige ervaring beschikt.
	Noord- en Oost Gelderland	Van de 107 hulpofficieren hebben er verspreid over twee dagen 51 hulpofficieren een e-learning en een hovj-training gevolgd. De hulpofficieren hebben aangegeven dat het voor de hulpofficieren nodig is dat zij de trainingen volgen, omdat men ondermeer leert hoe er (objectief) met het RiHG omgegaan kan worden. Veel hulpofficieren zijn van mening dat, ondanks de toegevoegde waarde van de training, de ervaring de doorslag geeft en dat de rollenspellen om die reden uit de training geschrapt kan worden. Omdat sommige hulpofficieren de training ruim voor de implementatie van de wet gevolgd hebben, was enkele kennis weggezaakt. Dankzij het naslagwerk wat men heeft om huisverbodwaardige gevallen te behandelen weet men zich echter goed te redden. Daarnaast stelt men dat men het meeste leert door daadwerkelijk huisverbodwaardige gevallen te behandelen, waarop hulpofficier 5 stelt, dat wanneer men weinig met huisverboden te maken heeft, de kans bestaat dat informatie wegzaakt.
	IJsselland	Van de 77 hulpofficieren hebben er verspreid over twee dagen 55 hulpofficieren een e-learning en een hovj-training gevolgd. Hulpofficier 8 is positief over de inhoud van de training en hulpofficier 7 vond de training goed aansluiten op de werkprocessen. Beide hulpofficieren vinden echter dat de rollenspellen overgeslagen kunnen worden.
Beoordeling feedback		
Politiere	Twente	De hulpofficieren stellen geen structurele feedback te krijgen over de verrichte handelingen. Wanneer men iets verkeerd gedaan heeft, dan hoort men dit vanzelf wel. Hulpofficier 2 pleit zelf niet voor structurele terugkoppeling, want dan zou men dit er weer extra bij krijgen en daarbij is de groep, met bestuursrechtelijk bevoegde hulpofficieren, te groot om dit goed toe te kunnen passen. Hulpofficier 1 stelt dat er hulpofficieren

		zijn met de behoefte om gevallen na te bespreken waarom er juist wel of niet een huisverbod opgelegd is, zodat men van elkaar kan leren. Dit is meer inhoudelijk dan procestechnisch.	
	Noord- en Oost Gelderland	De hulpofficieren ervaren weinig tot geen structurele terugkoppeling. Van de projectleider krijgt men via de e-mail tips en wordt men gewezen op algemene opvallendheden en daarnaast krijgt men tips van de hulpverleners die men spreekt dankzij de warme overdracht. Men zou de terugkoppeling wel kunnen gebruiken om zichzelf te verbeteren, maar men beseft ook dat dit er weer extra bij zou komen en daarmee extra tijd zal kosten. Wanneer men casussen zou willen bespreken kan men naar zogenoemde themadagen of terugkomdagen gaan, waar ervaringen met betrekking tot het huisverbod kunnen worden uitgewisseld.	
	IJsselland	In IJsselland houdt de projectleider de hulpofficieren goed op de hoogte van hoe elk geval afgelopen is en wat hier zowel goed als fout bij ging. De beide hulpofficieren hebben hier voldoende aan, maar vinden het wel van belang als de hulpofficieren eens kort kennis zouden maken met hun ketenpartners uit de hulpverlening om van elkaar te leren.	
Beoordeling procesbeschrijving			
Politieregio	Twente	De procesbeschrijving is volgens de hulpofficieren goed ingericht en het geeft structuur aan hoe de hulpofficier moet handelen. Het geeft daarbij onder meer aan welke ketenpartners hoe en wanneer geïnformeerd moeten worden en dit wordt volgens hulpofficier 2 ook strikt nageleefd. Naar aanleiding van eigen ervaringen hebben de hulpofficieren het informeren van de hulpverlening in hun eigen handelswijze naar voren geplaatst en dit komt overeen met het streven naar een warme overdracht. Hulpofficieren kunnen moeilijk stappen uit het processchema overslaan, maar het invullen van het RiHG zo manipuleren, zodat er minder processtappen doorlopen hoeven te worden. Daarnaast geven de hulpofficieren aan dat de procesbeschrijving voldoende ruimte biedt om onvoorspelbare situaties aan te kunnen.	
	Noord- en Oost Gelderland	Men vindt dat de procesbeschrijving goed aansluit op de te nemen stappen, maar alle stappen bij elkaar zijn wel omslachtig en tijdrovend. Gezien de zorgvuldigheid vindt men echter dat het niet korter kan. Op basis van ervaringen roepen de hulpofficieren sneller de hulpverlening erbij voor een warme overdracht. Het streven naar een warme overdracht staat wel in de procesbeschrijving, maar niet op een specifieke plek. Daarnaast biedt de procesbeschrijving voldoende ruimte om onvoorspelbare situaties aan te kunnen. Het doel, zorgen voor rust en hulpverlening, wordt geprobeerd te bereiken door de regels zo goed mogelijk na te leven, zodat in beroep het huisverbod niet wordt ingetrokken.	
	IJsselland	Men vindt dat het proces goed is ingericht en een soort checklist is voor de handelingen die verricht dienen te worden. Daarbij komt het proces goed overeen met hoe men in de werkelijkheid goed op kan treden en biedt hierbij voldoende ruimte om om te kunnen gaan met onvoorspelbare situaties. Indien de situatie het vraagt past de hulpofficier het processchema zo toe hoe het volgens de situatie het beste uitkomt. Het doel is om hulpverlening en rust te brengen en dit waarborgt men volgens hulpofficier 7 door de regels te volgen.	
Beoordeling RiHG			
Politieregio	Twente	Bereik	Het RiHG dekt alle relevante aspecten en de situatie valt er goed mee te omschrijven en dit helpt de hulpofficier met het maken van een goede belangenafweging.
		Subjectieve Classificaties	De subjectieve classificaties helpen bij het maken van een eigen afweging, onder meer omdat het gevoel gegradueerd vertaald kan worden naar het RiHG en omdat de verschillende gradaties van bijvoorbeeld angst beter zijn te omschrijven. Hulpofficier 2 omschrijft dit als een toegevoegde waarde
		Rol interpretatie	Mede door de subjectieve classificaties speelt de interpretatie van de hulpofficier een grote rol. Hoewel men stelt dat verschillende hulpofficieren hierdoor tot een andere uitkomst kunnen komen, wordt de vrije interpretatieruimte ook positief beoordeeld, omdat men zijn of haar eigen mening kan geven en hier een zwaarte aan toe kan kennen.
		Relevante eigenschappen	De meest relevante eigenschappen om het RiHG goed in te kunnen vullen zijn volgens de hulpofficieren ervaring, gevoel, objectiviteit en affiniteit.
		Beoordeling als middel	De uitkomst van het RiHG wordt als leidend beschouwd en gezien bovenstaande vindt men dat men middels het RiHG tot een goede afweging kan maken. De combinatie van de subjectieve classificaties en het serieus te werk te gaan, moet er toe leiden dat elke ongelijke situatie zo gelijk mogelijk behandeld wordt.
	Noord- en Oost Gelderland	Bereik	Men vindt dat het RiHG alle relevante velden dekt en de situatie er goed mee te omschrijven valt. Er valt veel informatie mee te ontlocken.
		Subjectieve Classificaties	De subjectieve classificaties bieden antwoordalternatieven waarmee de situatie goed omschreven kan worden en waarmee het gevoel goed te vertalen valt. Daarnaast passen de antwoordmogelijkheden binnen het 'grijze denken'.
		Rol interpretatie	Men varieert van mening of de wijze van interpretatie van invloed is op de uitkomst van het RiHG. De hulpofficieren die zeggen dat dit wel het geval is zeggen dat dit vooral te maken heeft met de mate van ervaring, terwijl de anderen zeggen dat elke hulpofficier ervaren is en er hoogstens een verschil kan zitten in de beantwoording van bepaalde vragen, maar niet in de

			eindconclusie.
		Relevante eigenschappen	Genoemde eigenschappen en kenmerken zijn: empathie, integriteit, professionaliteit, objectiviteit, ervaring, kennis, goed interviewen en affiniteit
		Beoordeling als middel	Men vindt dat er middels het RiHG een gemotiveerd en zorgvuldig advies kan worden gegeven, omdat alle relevante aspecten gedekt worden en men de situatie goed kwijt kan in de antwoordmogelijkheden. De combinatie van de subjectieve classificaties en het serieus te werk te gaan, moet er toe leiden dat elke ongelijke situatie zo gelijk mogelijk behandeld wordt.
	IJsselland	Bereik	Men vindt dat het RiHG alle relevante velden dekt en de situatie er goed mee te omschrijven valt.
		Subjectieve Classificaties	Middels de subjectieve classificaties kan men goed het gevoel kwijt in de antwoordmogelijkheden. Deze zijn ook gewenst omdat geen geval hetzelfde is. Het helpt bij het maken van een afgewogen oordeel
		Rol interpretatie	Men kan zich voorstellen dat verschillende hulpofficieren tot verschillende uitkomsten kunnen komen. Dit hangt van de ervaring en achtergrond af van de hulpofficier en in hoeverre zijn of haar objectiviteit beïnvloed wordt.
		Relevante eigenschappen	Genoemde eigenschappen en kenmerken zijn: (juridische) kennis, empathie, integriteit, ervaring, affiniteit, relativeringsvermogen, objectiviteit
		Beoordeling als middel	Het RiHG wordt als een goede indicator beschouwd om wel of niet een huisverbod op te leggen, mede omdat er een goede afweging mee gemaakt kan worden. De combinatie van de subjectieve classificaties en het serieus te werk te gaan, moet er toe leiden dat elke ongelijke situatie zo gelijk mogelijk behandeld wordt.
Beoordeling opleggen huisverbod – op bureau (administratieve handelingen)			
Politieregio	Twente		De beide hulpofficieren vinden dat de administratieve afhandeling veel tijd kost. Men heeft kritiek op het aantal formulieren dat ingevuld moet worden, omdat hier bijvoorbeeld overlap in zit. Daarnaast moeten veel papieren ook meerdere keren gekopieerd en gefaxt worden, wat erg veel tijd kost.
	Noord- en Oost Gelderland		De hulpofficieren vinden dat de administratieve afhandeling veel tijd kost, maar dat de huidige administratieve handelingen wel bijdragen aan de zorgvuldigheid. Nu moet men veel kopieën maken en faxen om alle betrokken ketenpartners te informeren. Men stelt dat alles wat er nu gedaan moet worden, ook zeker gedaan moet blijven worden. Maar de huidige invulling wordt omschreven als een rompslomp.
	IJsselland		De hulpofficieren stellen weinig last te hebben van de huidige administratieve handelingen. De te verrichten handelingen zijn nodig voor een zorgvuldige afhandeling en de snelheid van afhandelen zal toenemen naarmate men meer ervaring krijgt en men zich los heeft gemaakt van het operationele proces.

Bijlage IV Meeloopverslag

Meelopen dinsdag 2 juni 2009 15:00 – 22:30

Iets na de klok van 21:00 uur viel er via de portofoon te horen dat er een melding was binnengekomen van mogelijk huiselijk geweld. Er viel te horen dat er sprake was van een dreigende sfeer, waarbij er ook bedreigd zou worden met een mes. Gezien het feit dat mijn meelopen was gerelateerd aan de Wet tijdelijk huisverbod, en er in dit geval mogelijk een huisverbod kon worden opgelegd, maakten wij ons klaar om ter plaatse te komen. Echter kregen we vervolgens via de portofoon te horen dat er geen sprake was van dreigen met een mes, waardoor wij besloten om op het bureau te blijven.

De basispolitie was wel ter plaatse gegaan en trof, in een voor de politie bekend gezin, een dreigende situatie aan. Het ging om een gezin welke uit een vader, moeder en drie zoons bestond. De oudste zoon, van 19 jaar, heeft daar de laatste weken wel voor meer problemen gezorgd en zoals zijn vader aangaf zorgt hij elke keer voor problemen wanneer hij thuiskomt. De oudste zoon woont namelijk niet meer thuis, maar in verband met een stage in de buurt overnacht hij 1 a 2 nachten per week in zijn ouderlijk huis. De jongen heeft een paar weken geleden zijn moeder nog bedreigd met de dood, maar deze zaak was inmiddels geseponeerd en de moeder zou de aanklacht weer ingetrokken hebben.

Toen de basispolitie ter plaatse kwam hebben ze de jongen aangehouden, onder meer omdat hij weer aan het dreigen was en omdat hij zijn broertje had geslagen. De vader en het broertje waren meegegaan naar het bureau voor verhoor en de verdachte werd voorgeleid, onder meer om te bekijken of de aanhouding rechtmatig was verlopen. Vervolgens kwam de vraag aan de orde of we te maken hebben met een geval waarin een huisverbod zou kunnen worden opgelegd.

Wanneer er een huisverbod kan worden opgelegd, moet er voldaan worden aan drie voorwaarden, namelijk of er sprake is van dreigend huiselijk geweld, of het geweld wordt veroorzaakt door iemand die in het huis woont of daar anders dan incidenteel verblijft en of de persoon waarvan de dreiging uitgaat meerderjarig is. De eerste en derde vraag konden bevestigend worden beantwoorde, maar de beantwoording van de tweede vraag bleek lastiger. Tijdens de voorgeleiding gaf de verdachte zelf aan dat hij 1 a 2 dagen in de week was in verband met stage, terwijl zijn vader vanwege zijn gebrekkig Nederlands geen duidelijk antwoord kon geven. Om hier duidelijkheid over te krijgen moest de vader aan de hand van de tolktelefoon verhoord worden. Er kon dus nog geen duidelijk antwoord gegeven worden of er een huisverbod zou worden opgelegd.

Daarnaast speelde er ook de vraag wat de meerwaarde was om nu een huisverbod op te leggen. Geconstateerd was dat er bij de vader een andere emotie speelde dan angst. De geconstateerde emotie zou morgen ook nog aanwezig zijn. Door tot morgen te wachten kan de hulpofficier met piket, welke 24-uur oproepbaar moet zijn, in ieder geval normaal slapen. Anders zou hij 's avonds rond 23 uur moeten komen, wat hem zijn nachtrust kost. Maar ook zou de hulpofficier moeten wachten op een tolk voordat hij handelend op zou kunnen treden. Daarnaast heeft de hulpverlening 's nachts niet de beschikking over een tolk, dus zij zouden thuis de vader en moeder moeilijk te hulp kunnen staan. En de vraag was ook of de te ontvangen hulpverlening voor de verdachte wel relevant zou zijn. De jongen is sinds een paar dagen begonnen met het afkicken van drugs en het is onbekend of de hulpverlening die geboden wordt bij een huisverbod hier wel wat mee kan. Omdat de jongen zijn broertje had geslagen, en had bedreigd, kon in ieder geval het strafrechtelijke traject gestart worden. Van hieruit werden de vader en het broertje dan ook verhoord. De informatie die middels de strafrechtelijke weg wordt verkregen, kan gebruikt worden in het bestuursrechtelijke proces, maar niet andersom.

Omdat het meelopen voor mij er rond 22:30 opzat, was ik niet meer in staat om de afloop mee te maken. In ieder geval zag het er naar uit dat er gebruik zou worden gemaakt van uitstel. Echter heb ik later nog een email ontvangen van de hulpofficier met wie ik meegelopen had, en hieruit bleek dat er uiteindelijk gekozen was om geen huisverbod op te leggen.

Bijlage V Vragenlijst interviews

Interview met hulpofficier van justitie

Regio:

Datum:

Introductie

Dit interview zal u worden afgenomen door Leon Veltman en Wendy Piereweijer ten behoeve van een bacheloropdracht. Aan de hand van deze bacheloropdracht wordt getracht inzicht te krijgen in de implementatie van de Wet tijdelijk huisverbod. Leon is hierbij vooral geïnteresseerd in de uitvoering van de hulpofficier, terwijl de interesse van Wendy vooral uitgaat naar de subjectiviteit bij het invullen van het RiHG. Tijdens het interview, wat waarschijnlijk 2 uur zal duren, zullen wij aantekeningen maken en meeschrijven, maar ook gebruik maken van een bandrecorder. Hierdoor kunnen we de zoveel mogelijk informatie uit het interview verkrijgen. Na het verwerken van het interview zal de opname worden verwijderd en uw anonimiteit zal binnen het interview worden gegarandeerd.

Algemene vragen:

1. Hoe lang bent u al werkzaam bij de politie?
 - 1a. sinds wanneer bent u hulpofficier van justitie?
2. Wat is uw functie binnen de politieorganisatie?
 - 2a. Welke functies heeft u tot nu toe nog meer verricht?
3. Bent u, voordat het huisverbod onderdeel werd van het takenpakket van hovj's, eerder in aanraking gekomen met huiselijk geweld zaken?
 - 3a. Omschrijf uw globale indruk
4. Hoe vaak bent u, sinds de invoering van het huisverbod, als hovj ter plaatse geweest bij een
 - 4a. huisverbodwaardig geval
 - 4b. huisverbod (hoeveel heeft u er in totaal opgelegd)

Huiselijk geweld

5. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van de strafrechtelijke aanpak?
 - 5a. Voordelen:
 - 5b. Nadelen:
6. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van de bestuursrechtelijke aanpak?
 - 6a. Voordelen:
 - 6b. Nadelen:
 - 6c. Volgens uw collega hovj's?
 - 6d. Volgens overige politiefunctionarissen
 - 6e. Gevolgen voor de capaciteit
 - Hoe is de capaciteit geregeld?
 - 6f. Wat zijn de gevolgen voor de werkdruk?
 - voor de hoeveelheid werk
 - voor de hovj
 - 6g. Wat vindt u van piket?
 - 6h. Welke aanbevelingen doet u voor de organisatie van de capaciteit
7. Hoe verloopt de uitvoering van het bestuursrechtelijke proces?
 - 7a. Wat gaat hierbij goed?
 - 7b. Wat zijn hierbij knelpunten?
 - 7c. Indien de bestuursrechtelijke taak bij de politie blijft, welke aanbevelingen zou u doen?
 - *Kan het korter / minder belasten worden:
 - *Zijn er vanuit de politieorganisatie andere actoren die het over kunnen nemen?
8. Wie ziet u bij de uitvoering van de bestuursrechtelijke taak als leidinggevende?
 - burgemeester of OVD
9. Hoe wordt er in uw regio vorm gegeven aan de samenloop van de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke aanpak
 - 9a. Wat vindt u hiervan?
10. Vindt u dat het strafrecht en het bestuursrecht ambigue en tegenstrijdige doelstellingen hebben of

aanvullen?

11. Wat vindt u van huiselijk geweld zaken? Vindt u dit een taak voor de politie, hulpverlening of beide?
12. Hoe verloopt volgens u de samenwerking tussen de politie en de hulpverlening bij het opleggen van een huisverbod?
 - 12a. wat verloopt er bijvoorbeeld goed?
 - 12b. wat verloopt er bijvoorbeeld minder goed?

Mandatering

13. Met welke vorm van mandatering heeft u te maken?
 - 13a. Wat vindt u van deze vorm van mandatering?
 - 13b. Welke vorm van mandatering geniet uw voorkeur en waarom?
14. Hoe controleren de gemeente en de politieorganisatie de uitvoering van uw bestuursrechtelijke taak?
 - 14a. Waar let men op?
 - 14b. Is dit afhankelijk van wat u registreert?
 - 14c. Krijgt u feedback of terugkoppeling
- over uw prestatie
 - 14d. In hoeverre en op welke manier hoort u wat van de projectcoördinator?
 - 14e. Bespreekt u de gevallen met uw collega's?
 - 14d. Mist u controle / feedback / terugkoppeling?
 - 14e. Wat voor soort terugkoppeling geniet uw voorkeur?

Legitimiteit

15. Heeft u het gevoel dat de betrokkenen het rechtvaardig vinden dat er in een dreigend geval van huiselijk geweld een huisverbod opgelegd kan worden?
 - 15a. dader:
 - 15b. slachtoffer:
16. Heeft u het idee dat u met de bestuursrechtelijke aanpak tegemoet komt aan de verwachtingen / wensen van de betrokkenen?
 - 16a. slachtoffers
 - 16b. pleger
17. Vindt u dat het met het bestuursrechtelijke optreden algemene (rechts)regels onafhankelijk op individuele gevallen wordt toegepast?
18. Ervaart u bij het afnemen van het RIHG dat er ruimte is voor informele classificaties/subjectiviteit?
 - 18a. Zo ja, doen deze informele classificaties naar uw inzicht afbreuk aan de centrale waarden (rechtsgelijkheid en rechtszekerheid) van de politieorganisatie?
 - 18b. Vindt u dit gewenst / ongewenst?
19. Hoe beoordeelt u het gebruik van het RIHG als nieuw instrument bij het opleggen van een huisverbod
 - 19a. positieve kenmerken
 - 19b. negatieve kenmerken
 - 19c. duur van invullen
 - 19d. lengte van vragenlijst
 - 19e. valt de situatie er goed mee te omschrijven
20. Denkt u dat hovj's verschillende uitkomsten van het RIHG kunnen krijgen bij dezelfde huiselijk geweld zaak?
 - 20a. Waar ligt dat volgens u aan (subjectiviteit, persoonlijke kenmerken (ervaring, affiniteit met huiselijk geweld))?
21. In hoeverre ziet u de centrale waarden (rechtsgelijkheid en rechtszekerheid) terug in de bestuursrechtelijke aanpak van huiselijk geweld?
22. Welke aanbevelingen zou u doen om een rechtsongelijke behandeling te voorkomen?
 - Wat vindt u van een uniforme handswijze (per regio of landelijk)
23. Wat vindt u van de morele waarden / rechten als:
- recht op persoonlijke levenssfeer; - vrijheidsontneming;
- beperking van de vrijheid van verplaatsing en - recht op ongestoord genot van eigendom?
 - 23a. Spelen deze voor u bij de uitvoering een rol?
 - 23b. Wordt er goed rekening gehouden met de beschermen van deze rechten?

Handeling

Recrutering en selectie van klanten

24. Bij een aangifte of melding van huiselijk geweld komt de BPZ ter plaatse, vindt u dat de drie

beoordelingscriteria een goede indicator zijn voor het wel of niet opleggen van een huisverbod?

25. Welke beoordelingscriteria zou u gebruiken?
26. Wordt er in uw regio gebruik gemaakt van uitstel of komt u meteen ter plaatse?
27. Wat zijn volgens u voordelen en nadelen van uitstel?
28. Wat doet u als een klant niet mee wil werken / gezin
 - 28a. overtuigen / dwingen
29. Hoe lang duurt het gemiddeld om ter plaatse te komen?
30. Zouden de agenten / BPZ ter plaatse al enkele handelingen van u over kunnen nemen?

Beoordeling en classificatie van klanten

31. Hoe lang duurt het horen van de betrokkenen gemiddeld?
32. Hoe lang duurt het gemiddeld om respectievelijk het RiHG, de beschikking, het zorgformulier en het proces-verbaal 'Bevindingen HOvJ huisverbod' en het bedrijfsprocessensysteem in te vullen?
 - 32a. RiHG
 - 32b. de beschikking
 - 32c. het zorgformulier
 - 32d. het proces-verbaal bevindingen hovj huisverbod
 - 32e. bedrijfsprocessensysteem
33. Hoeveel tijd kost een case een hovj gemiddeld?
34. Wat vindt u van de verhouding van het administratieve werk ten opzichte van de totale tijdsbesteding aan een case?

Uitvoerenden

35. Wat leert de hovj tijdens de verplichte trainingen?
36. Is naar uw inziens elke willekeurige hovj na het volgen van de verplichte training geschikt om de bestuursrechtelijke taak te vervullen
 - 36a. wie wel; wie niet; en waarom?
 - 36b. Vindt u dat de trainingen de vaardigheden standaardiseren of blijft er ruimte voor flexibiliteit?
 - 36c. Sluiten de trainingen aan op de werkelijkheid?
 - 36d. Over welke eigenschappen dient een hovj te beschikken
 - komen deze overeen met de vaardigheden die bij het opleggen van een huisverbod gevraagd worden?
37. Wat vindt u ervan als hovj's zich in deze zaak gaan specialiseren?
 - of vindt u dat iedereen / elke hovj beschikbaar moet zijn voor de uitvoering?
38. Vindt u de hovj wel/niet de juiste actor om de bestuursrechtelijke taak uit te voeren?
 - 38a. Waarom wel/niet?
39. Ziet u zichzelf bij de uitvoering meer als een hovj / politiefunctionaris of een maatschappelijk werker?
 39. Waarom?
40. Welke handelingen worden u door het protocol voorgeschreven?
 - 40a. sluiten deze goed aan op de werkelijkheid
 - 40b. houdt u zich hieraan?
 - 40c. Bent u door ervaring de stappen anders of in een andere volgorde gaan toepassen?
 - 40c. wat zijn mogelijke redenen om af te kunnen wijken?
 - 40d. wat zijn hiervan de gevolgen?
 - 40e. Evt. door capaciteitsproblemen / werkdruk
41. Bent u bij de uitvoering strikt gefocust op de regels of houdt u ook rekening met het doel / consequenties?
42. Collega's kunnen uit gemakzucht regels niet naleven, of inzet verminderen. Ervaart u dit en zo ja, hoe ervaart u dit?
43. Wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van samenloop, zou dit dan van invloed kunnen zijn op uw motivatie bij het doorlopen van alle bestuursrechtelijke stappen?
44. Wat zijn redenen om bij een positieve uitkomst van het RiHG toch geen huisverbod te adviseren aan de burgemeester?
45. Wat zijn redenen om bij een negatieve uitkomst van het RiHG toch een huisverbod te adviseren aan de burgemeester?

Klanten

46. Kunnen gezinsleden invloed uitoefenen op de te nemen beslissing?
 - 46a de (potentiële) dader

46b. de overige gezinsleden

47. Vindt u dat de door u te volgen regels / handelswijze goed aansluiten op de onvoorspelbare klant?

48. Hoe zorgt u er zelf voor om zo goed mogelijk met onvoorspelbare klanten om te gaan?

* praktijkideologieën: bijvoorbeeld: wat doet u ter plaatse om de situatie naar uw hand te zetten. Legt u bijvoorbeeld rustig uit wat u gaat doen, laat u iedereen apart zetten, hoe brengt u orde aan in de situatie

* hoe dwingt u medewerking af gedurende de interactie

49. Heeft u het gevoel dat de klanten desondanks dat ze verschillend en onvoorspelbaar zijn, wel hetzelfde behandeld worden?

*wat doet u bij twijfel

Case Wendy voorleggen:

50. Vier kaartjes voor leggen met op elk kaartje kenmerken van een politiestijl. Vragen: 'waar ziet u zelf het meest in terug?' Vervolgens casus voorleggen.

Afsluiting

Bij deze willen we u bedanken voor uw medewerking. Tenslotte hebben we nog wel een laatste vraag voor u:

51. Mogen we u terugbellen als blijkt dat we toch nog meer informatie nodig hebben voor ons onderzoek?

Bijlage VI Werkgebieden drie politieregio's

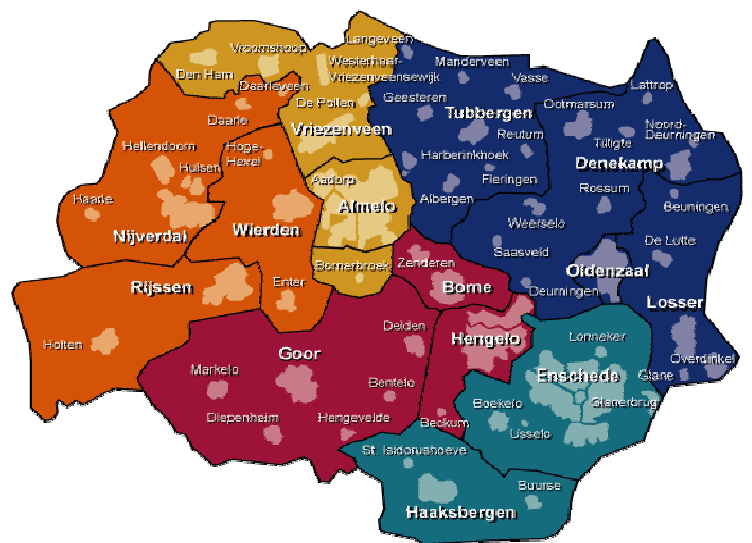
In de figuren 4, 5 en 6 ziet de verdeling van de werkgebieden die voor dit onderzoek van belang zijn.



Figuur 2: werkgebied politieregio IJsselland, bron: www.politie.nl



Figuur 3: werkgebied politieregio Noord- en Oost Gelderland, bron: www.politie.nl



Figuur 4: werkgebied politieregio Twente, bron: www.politie.nl

Bijlage VII Feiten en omstandigheden voor het opleggen van een huisverbod

1. Feiten en omstandigheden die de persoon betreffen ten aanzien van wie wordt overwogen om een huisverbod op te leggen (artikel 2, tweede lid, onder a):

- a. Antecedenten en incidenten (op basis van politieregistratie):
 - registraties (HKS) en mutaties geweld
 - registraties (HKS) en mutaties zeden
 - registraties (HKS) en mutaties wapengerelateerd
 - registraties (HKS) en mutaties overig

- b. Mate van aanspreekbaarheid:
 - volledig in de war
 - apathisch, zich extreem afsluiten
 - gewelddadig, onhandelbaar, niet te corrigeren (tegen slachtoffer of derden)
 - extreem jaloers tegenover slachtoffer
 - dreigementen om zichzelf wat aan te doen of zichzelf daadwerkelijk te verwonden

- c. Riskante gewoonten (alcohol- of drugsgebruik):
 - signalen wijzend op verslaving of excessief gebruik van alcohol
 - signalen wijzend op verslaving of excessief gebruik van soft drugs
 - signalen wijzend op verslaving of excessief gebruik van hard drugs
 - onder behandeling (geweest) voor verslaving
 - op het moment fors gedronken (of sterk vermoeden)
 - op het moment drugs gebruikt (of sterk vermoeden)

2. Feiten en omstandigheden die het verloop van het incident betreffen (artikel 2, tweede lid, onder b):

- a. Bedreiging:
 - verbaal (schelden, schreeuwen)
 - dreigen met fysiek geweld
 - dreigen met wapen
 - dreigen met doden

- b. Psychisch geweld:
 - slachtoffer onder druk zetten door geweld tegen kinderen en/of huisgenoten
 - slachtoffer onder druk zetten door geweld tegen huisdieren
 - slachtoffer onder druk zetten door vernielen (dierbare) eigendommen van het slachtoffer
 - slachtoffer onder druk zetten door hem te vernederen of te dwingen iets tegen de wil te doen

- c. Lichamelijk geweld:
 - duwen, schoppen, stompen, haren trekken e.d.
 - zware kneuzingen, brandwonden, gebroken ledematen
 - verwonden met wapen
 - verwuring

- d. Seksueel geweld:
 - verkrachting of aanranding
 - gedwongen seks of prostitutie

– (vermoeden van) kindermisbruik

e. Zwaarte van de intimidatie:

- geweld is willekeurig en volstrekt zonder aanleiding (dreiging van) plotselinge, extreme uitbarsting van geweld
- zwaar fysiek geweld (al dan niet met ernstig letsel)
- slachtoffer is totaal niet weerbaar

f. Geweldsontwikkeling:

- de zwaarte van het geweld is de laatste jaren toegenomen
- de frequentie van geweld is de laatste jaren toegenomen

g. Wapens:

- in bezit van vuurwapen
- in bezit van wapenvergunning
- gebruik van slagwapen, steekwapen of (nep-)vuurwapen
- gebruik van «toevallige» wapens (servies, asbak, keukenmes e.d.)

h. Gevaarsniveau wapengebruik:

- ermee dreigen
- ermee gooien van een afstand
- het slachtoffer er direct mee verwonden (direct fysiek contact)
- bewuste (bedoelde) verwonding slachtoffer (min of meer met voorbedachten rade)

i. Aanwezigheid van kinderen:

- kinderen getuige van geweld
- kinderen apathisch, huilen of schrikachtig
- geweld gepleegd tegen kinderen
- kinderen gewond
- ondertoezichtstelling of andere kindbeschermingsmaatregel

j. Geweldsverwachting:

- slachtoffer vreest toekomstig geweld

k. Rechtvaardiging achteraf:

- berouw tonen, maar zich verschuilen achter externe oorzaken
- ontkennen of minimaliseren van het geweld
- rechtvaardigen van geweld

3. Feiten en omstandigheden die de leefomstandigheden van de betrokkene of zijn huisgenoten betreffen (artikel 2, tweede lid, onder c):

a. Spanning door werkgerelateerde problemen:

- (langdurige) werkloosheid
- recent ontslag of dreiging van ontslag
- problemen met betrekking tot arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering
- spanningen op het werk

b. Spanning door financiële problemen:

- veel schulden
- financieel niet kunnen rondkomen
- vermoeden van een gokprobleem

c. Spanning door familie- en relatieproblemen:

- problemen met kinderen uit een eerdere relatie
- niet accepteren van een zwangerschap
- onenigheid over opvoeding van kinderen

- gedragsproblemen bij kinderen
- lopende echtscheidingsprocedure
- overige relatieproblemen
- problemen met betrekking tot verblijfsvergunning e.d.

d. Sociaal isolement door beperkte vrienden- of kennissenkring:

- strikte beperking van contacten (binnen eigen cultuur of geloof)
- contacten met buitenwereld verlopen alleen via betrokkene
- betrokkene verbiedt contact met vrienden of bekenden

e. Sociaal isolement door rollenpatroon:

- betrokkene controleert financiën, paspoort e.d.
- slachtoffer heeft geen zeggenschap binnenshuis
- slachtoffer mag niet of nauwelijks buitenshuis komen

f. Sociaal isolement door onaangepast gezin:

- er is geen contact te maken met het gezin
- geschillen met anderen worden door ruzie of geweld opgelost
- binnen het gezin is er veel ruzie
- antecedenten slachtoffer die wijzen op sociaal isolement
- antecedenten andere gezinsleden die wijzen op sociaal isolement
- sociaal isolement door excessief middelengebruik of verslaving

Bijlage VIII Stroomschema Huisverbod

