

Samenvatting evaluatie strafrechtelijke aanpak eengerelateerd geweld

In 2006 werd het interdepartementale beleidsprogramma eengerelateerd geweld gestart. Het programma omvatte vier thema's: maatschappelijke preventie, bescherming en opvang, strafrechtelijke aanpak en lokaal bestuurlijke aanpak.

Bij afsluiting van het programma in 2010 heeft de toenmalige minister van justitie toegezegd dat een evaluatie zou worden uitgevoerd. DSP-groep evalueerde de uitvoering op het thema strafrechtelijke aanpak uit het beleidsprogramma. In deze samenvatting de belangrijkste bevindingen en conclusies uit deze evaluatie.

Hoofdpijnen van de aanpak

De doelstellingen voor het thema strafrechtelijke aanpak zijn als volgt geformuleerd:

- Hulpverleners¹ zijn in staat (dreiging van) eengerelateerd geweld te herkennen.
- Hulpverleners² zijn in staat (potentiële) slachtoffers van eengerelateerd geweld te helpen.
- Politie en Justitie zijn in staat om daders van eengerelateerd geweld op te sporen en te vervolgen.
- Politie, Vrouwenopvang, Openbaar Ministerie (OM) en andere relevante instanties registreren zaken van eengerelateerd geweld eenduidig.

De activiteiten die gericht zijn op het bereiken van deze doelstellingen worden in vijf hoofdpijnen gegroepeerd.

In het onderzoeken worden vijf hoofdpijnen van de strafrechtelijke aanpak onderscheiden:

1 *De uitrol van de landelijke methode LEC EGG*

Deze afkorting staat voor het Landelijk Expertise Centrum Eengerelateerd Geweld. Dit centrum is onderdeel van het korps Haaglanden en heeft een methode ontwikkeld voor de herkenning, analyse en aanpak van eengerelateerd geweld bij de politie.

2 *Realiseren randvoorwaarden*

Een aantal activiteiten binnen het programma moest randvoorwaarden scheppen om de aanpak van eengerelateerd geweld mogelijk te maken en uiteindelijk te borgen binnen de strafrechtketen. Deze activiteiten hebben betrekking op financiering bij de politie en beleid van het OM.

3 *Verbeteren samenwerking*

De samenwerking tussen strafrechtelijke partners en hulpverleningsinstanties wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle aanpak van eengerelateerd geweld. Vanuit het programma zijn samenwerkingsconvenanten ontwikkeld om de samenwerking op lokaal/regionaal niveau te faciliteren.

Noot¹ Met hulpverleners is in deze context bedoeld op *politiefunctionarissen*, zie de Kogel (2009).

Noot² Met hulpverleners is in deze context bedoeld op *politiefunctionarissen*, zie de Kogel (2009).

4 Deskundigheidsbevordering

Ook onderwijs aan de verschillende partners in de strafrechtketen was een belangrijk speerpunt binnen de aanpak. Zowel scholing van nieuwe medewerkers (bij de politie) als nascholing van functionarissen die al in de praktijk te maken kunnen krijgen met eengerelateerd geweld (politie, OM en ZM) stond op de agenda. De herkenning van eengerelateerd geweld, de toepassing van de LEC EGG-methode en de verdere (strafrechtelijke) aanpak staan hierbij centraal.

5 Registratie

Laatste onderdeel van de strafrechtelijke aanpak van eengerelateerd geweld is het opzetten van een eenduidig registratiesysteem. Ten einde inzicht te krijgen in de omvang en aard van eengerelateerd geweld, is eenduidige registratie bij de verschillende ketenpartners nodig. Hiertoe moest een systematiek worden ontwikkeld binnen de politie voor registratie van mogelijke eorzaken.

Opzet onderzoek

In het onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

In hoeverre heeft het 'project strafrechtelijke aanpak' uit het programma eengerelateerd geweld uitvoering gekregen? Wat zijn de opbrengsten voor de praktijk van de strafrechtelijke aanpak en wat wordt (nog) gemist?

Deze probleemstelling is vertaald in vijf onderzoeksvragen die in twee fasen beantwoord zijn. In de eerste fase van het onderzoek is nagegaan welke activiteiten op landelijk niveau zijn uitgevoerd en tot welke resultaten deze activiteiten hebben geleid. In deze fase zijn sleutelpersonen op landelijk niveau geïnterviewd en is een internetenquête gehouden onder contactfunctionarissen eengerelateerd geweld van alle politieregio's.

In de tweede fase van het onderzoek is de doorwerking van de landelijke aanpak op regionaal niveau onderzocht. Hiertoe zijn 5 regio's geselecteerd (Amsterdam Amstelland, de drie samenwerkende regio's Friesland, Groningen en Drenthe, Limburg Noord, Utrecht en Zuid-Holland Zuid) waar interviews zijn gehouden met de belangrijkste ketenpartners.

Conclusies

Een algemene bevinding over het resultaatbereik is dat de eerste drie jaar van de strafrechtelijke aanpak vooral zijn benut om voorbereidingen te treffen, draagvlak te creëren bij de betrokken ketenpartners en opleidingen te ontwikkelen. De daadwerkelijke uitvoering van activiteiten heeft vooral in 2009-2010 plaatsgevonden. Tegelijkertijd concluderen we dat landelijke uitvoering van activiteiten binnen de strafrechtelijke aanpak van eengerelateerd geweld, afgezien van de opgelopen vertraging, grotendeels beantwoordt aan de plannen.

- De methode LEC EGG is landelijk geïntroduceerd en wordt in alle politieregio's toegepast. Twee belangrijke knelpunten bij het toepassen van de methode LEC EGG zijn de tijdsinvestering die met name de checklist³ vergt van de politiemedewerkers en het niet meer werken van de query⁴ in sommige regio's door problemen met het BVH-systeem bij de politie.

Noot 3 De checklist die is ontwikkeld door het LEC EGG wordt gebruikt om vermoedelijke eorzaken nader te analyseren aan de hand van een aantal vastgestelde vragen. Zie 4.2.1.

Noot 4 De query is een automatische zoekopdracht die regiokorpsen kunnen gebruiken om binnen mutaties mogelijke eorzaken op te sporen. Zie 4.2.1.

- Het scheppen van randvoorwaarden voor de borging van de strafrechtelijke aanpak (financiering, aanwijzing) is niet geheel geslaagd. De structurele financiering voor het LEC EGG is niet binnen de duur van het programma geregeld, ondanks dat het onderwerp al langere tijd de aandacht kreeg. Pas in februari 2011 is de toezegging voor structurele financiering van het LEC EGG gekomen. Voor 2011 en 2012 is het centrum (incidenteel) gefinancierd door het ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Op landelijk niveau zijn voldoende voorwaarden gerealiseerd om op lokaal niveau samenwerking tussen politie, OM en hulpverlening (vrouwenopvang) aan te gaan. In de door ons onderzochte regio's is ook sprake van samenwerking tussen de ketenpartners. De uitvoering van de strafrechtelijke aanpak ligt voor een groot deel bij de politie. Verantwoordelijk voor de herkenning en analyse van zaken, werkt zij in de meeste regio's nauw samen met hulpverlening zoals vrouwenopvang of in sommige regio's ASHG. In de samenwerking met het OM op gebied van eengerelateerd geweld zijn verbeteringen wenselijk, vooral de uitwisseling van informatie met de politie is hierbij een aandachtspunt. Het landelijk ontwikkelde samenwerkingsprotocol wordt niet overal gehanteerd, maar afspraken zijn doorgaans wel vastgelegd.
- De eerste post-initiële cursussen voor politiefunctionarissen zijn in 2009 gestart en tot eind 2010 in het kader van het programma uitgevoerd. Er zijn aanzienlijke verschillen in het aantal opgeleide medewerkers binnen regio's, maar het voorgenomen aantal op te leiden politiemedewerkers is behaald. De opleidingen worden nuttig gevonden als basiscursus over eengerelateerd geweld en wordt gezien als inleiding in het werken met de methode LEC EGG. In verschillende regio's is vanwege behoefte aan meer verdieping en achtergronden een aanvullende opleiding georganiseerd. Ook binnen het OM en de Zittende Magistratuur (ZM) volgden vanaf 2009 een groot aantal functionarissen de cursus over eengerelateerd geweld van het Studiecentrum Rechtspleging. Onder de deelnemers waren relatief weinig rechters. Ook blijkt dat niet alle contactpersonen van het OM de cursus eengerelateerd geweld hebben gevolgd.
- Tijdens het interdepartementale programma zijn de voorbereidingen getroffen voor de invoering van een landelijk registratiesysteem bij de politie. Dit is in 2011 ingevoerd in alle regio's en blijkt uit cijfers uit 2011 werken bijna alle regio's met het systeem (23 van de 25). Onduidelijk is in hoeverre het systeem eenduidig wordt ingevuld. De verschillen tussen regio's in het aantal geregistreerde zaken in 2011 doen vermoeden dat verschillen in werkwijze van invloed zijn op het aantal registraties. Ketenpartners van de politie hanteren geen eenduidige registratie waardoor uitwisseling lastig is. Knelpunt is vooral dat bij het OM niet of op andere wijze wordt geregistreerd.

Bereik doelstellingen

- Belangrijkste vooruitgang is volgens betrokkenen geboekt op de doelstelling *Politie is in staat (dreiging van) eengerelateerd geweld te herkennen*. Zowel volgens de politie zelf als volgens ketenpartners (OM, vrouwenopvang) zijn politiefunctionarissen steeds beter in staat eengerelateerd geweld te herkennen en weten ook hoe ze moeten handelen bij deze signalen. De invoering van de methode LEC EGG in de regio's als werkwijze heeft hierbij - volgens betrokkenen - een belangrijke bijdrage geleverd.
- Op de doelstelling *Hulpverleners zijn in staat (potentiele) slachtoffers van EGG te helpen* oordelen betrokkenen dat de betere herkenning van eengerelateerd geweld het mogelijk maakt slachtoffers van eengerelateerd geweld beter te helpen. De methode LEC EGG en

ondersteuning door het LEC EGG zorgen voor gerichtere en specifiekere aanpak van eengerelateerd geweld, zoals bemiddeling in een vroeg stadium. Deskundigheidsbevordering maakt dat ketenpartners weten dat bij eengerelateerd geweld een specifieke aanpak nodig is. Verbetering van de hulp aan slachtoffers is vooral geboekt bij de gespecialiseerde partners politie en vrouwenopvang. Bij andere partners is gebrek aan expertise een knelpunt.

- Voortgang op de doelstelling *Politie en justitie zijn in staat (potentiele) daders van eengerelateerd geweld op te sporen en te vervolgen* is moeilijk te bepalen. Er zijn geen cijfers beschikbaar die hier een beeld van geven. Het systeem voorziet wel in een manier om de werkproductie van mogelijke eezaken bij politie en OM te registreren, maar dit wordt niet volledig gebruikt. De politie registreert wel haar eigen productie, maar draagt deze informatie niet over aan het OM waardoor de informatiestroom stopt. Bij het OM wordt de mogelijkheid tot de kwalificatie van eengerelateerd geweld ook maar beperkt gebruikt. In sommige regio's wordt daarvan helemaal geen gebruik gemaakt, terwijl in andere regio's de kwalificaties huiselijk geweld en eengerelateerd geweld door elkaar worden gebruikt. In ieder geval kan het OM niet voortborduren op de kwalificatie van de politie - omdat deze informatie niet wordt uitgewisseld - en er ontbreekt dus een totaalbeeld van de productie van eezaken.

Samenwerking en gegevensuitwisseling

- De samenwerking tussen politie en vrouwenopvang - of ASHG in sommige regio's - is de afgelopen jaren in de meeste regio's geïntensiveerd. Politie en vrouwenopvang vertrouwen op elkaars expertise terwijl een gebrek aan expertise bij andere samenwerkingspartners zoals Jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming nog wel een knelpunt vormt in de samenwerking. In vier van de vijf onderzochte regio's is de rolverdeling binnen de samenwerking helder en zijn de wederzijdse verwachtingen voldoende op elkaar afgestemd. Uitzondering hierop is Limburg Noord waar onbegrip tussen de politie en hulpverlening de informatie uitwisseling bemoeilijkt.
- De gegevensuitwisseling in de regio's over casuïstiek gebeurt op wisselende wijze. Soms is gekozen voor uitwisseling in een structureel casusoverleg, al dan niet specifiek over eengerelateerd geweld. Dit vindt in sommige regio's plaats in het Veiligheidshuis. In andere regio's vindt informatie-uitwisseling incidenteel plaats, naar aanleiding van concrete casussen. Beide vormen van uitwisseling worden door partners gewaardeerd. Uitwisseling van registraties van eengerelateerd geweld tussen politie en vrouwenopvang gebeurt nauwelijks. Alleen in regio's waar een centraal meldpunt is ingesteld voor eengerelateerd geweld (zoals Amsterdam) vindt deze uitwisseling plaats. Resultaat van de samenwerking tussen politie en vrouwenopvang is dat de vrouwenopvang inmiddels ook gebruik maakt van de analyses die via de politie bij het LEC EGG worden gedaan.

Knelpunten en verbeterpunten

- Door geïnterviewde politiefunctionarissen wordt het wenselijk geacht dat bij ketenpartners als Bureau Jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming deskundigheidsbevordering plaatsvindt. Daarnaast wordt gepleit voor verdere verbreding en verdieping van expertise binnen de politie.
- Op het gebied van de samenwerking wordt met name de uitwisseling van informatie tussen politie en OM als verbeterpunt gezien. Als algemeen aandachtspunt bij het uitwisselen van informatie wordt het waarborgen van privacy en veiligheid genoemd.

- Er worden verschillende mogelijke verbeterpunten genoemd die betrekking hebben op de bescherming van slachtoffers. Men pleit voor meer specifieke wettelijke mogelijkheden om slachtoffers te helpen. Ook de traceerbaarheid van slachtoffers wordt als knelpunt gezien en ten slotte zou het Stelsel Bewaken en Beveiligen vaker kunnen worden ingezet.
- Op dit moment is er nog geen landelijk beeld te geven van de opbrengsten van strafrechtelijke aanpak van eengerelateerd geweld, en is geen zicht op het resultaat van de inspanningen van politie en OM op gebied van opsporing en vervolging van daders. Er zou een koppeling moeten komen van informatie van de politie en het OM, zodat de resultaten van de strafrechtelijke aanpak inzichtelijk worden.
- Tijdens het programma is vooral voor de politie een grote slag gemaakt in het opleiden van medewerkers op alle niveaus. Voor de toekomst is het belangrijk dat de deskundigheid binnen de organisatie geborgd wordt. Enerzijds betekent dit dat expertise bij de sleutelpersonen regelmatig geactualiseerd wordt, anderzijds is een belangrijk middel hierbij het borgen van het onderwerp eengerelateerd geweld binnen het initiële politie-onderwijs. Het heeft hierin reeds een plek, maar aandachtspunt hierbij is dat docenten voldoende actuele expertise behouden hebben om over het onderwerp te onderwijzen. Na de aanvankelijke deskundigheidsbevordering van docenten, ontbreekt het grotendeels aan actualisering van kennis op de dit onderwerp.
- Ook na beëindiging van het programma bestaat er een behoefte bij de regiokorpsen aan beleidsmatige ondersteuning op gebied van organisatie van de aanpak. Hoewel alle korpsen verantwoordelijk zijn voor hun eigen organisatie, hebben contactfunctionarissen veel vragen over de organisatie en implementatie van de methodiek. Zo bestaan er nu veel vragen over de vorming van de Nationale politie en de invloed die zij zal hebben op de uitvoering van de aanpak in de regio's. Volgens betrokkenen is deze ontwikkeling een kans om samenwerking tussen regio's te bevorderen en uniformiteit in de aanpak te vergroten.