

De reactie van de politie op huiselijk geweld: stand van zaken

Tilburg, oktober 2001

Drs. A.C. Spapens
Drs. C.E. Hoogeveen
Drs. C.A.M. Pardoel

IVA Tilburg

Dit onderzoek werd uitgevoerd door IVA Tilburg, instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek, gelieerd aan de katholieke universiteit Brabant, in opdracht van het WODC, Ministerie van Justitie.

Begeleidingscommissie

K.D. Lünemann (voorzitter)	Katholieke Universiteit Nijmegen
A.W.M Eijken	Ministerie van Justitie, DPJS
A.L. Daalder	Ministerie van Justitie, WODC/EWB
O.M.H. Knoet	Regiopolitie Haaglanden
K.B. Blits	Ministerie van Justitie, DPJS
A. Aafjes	Slachtofferhulp Nederland
T. Gudde	Ministerie van Justitie, DGRH

Uitgever: IVA Tilburg
Prof. Cobbenhagenlaan 225, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013 - 4668480, telefax: 013 - 4668477

Vormgeving: Monique Seebregs-Dielen
Bea van Wijk

Drukwerk: Van Spaendonck Drukkerij B.V., Tilburg

© 2001 WODC

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Ministerie van Justitie, WODC.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoud

0	Samenvatting	1
1	Inleiding	13
1.1	Achtergrond van het onderzoek.....	13
1.2	Huiselijk geweld als probleem	14
1.3	Structuur in de aanpak van huiselijk geweld	17
1.4	Doelstelling, opzet en uitvoering van het onderzoek.....	18
2	Definitie van huiselijk geweld	23
2.1	Inleiding	23
2.2	Definiëring van huiselijk geweld	24
2.3	Huiselijk geweld in de praktijk.....	26
2.4	Definitie van huiselijk geweld in dit onderzoek.....	28
3	Kader voor het onderzoek	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Stadia in het informatietraject bij huiselijk geweld	30
3.3	Taken van de politie en samenwerkingsrelaties met derden	33

4	Werkwijze van de Nederlandse politie bij huiselijk geweld	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Landelijke stand van zaken	37
4.3	(Gestructureerde) aanpak van huiselijk geweld in de geselecteerde regio's	39
4.4	Inhoud en reikwijdte van de aanpak van huiselijk geweld	43
5	Exclusieve taken van de politie	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Handelen van de politie bij een acute melding	47
5.3	Handelen van de politie bij een melding of aangifte achteraf	51
6	Samenwerking binnen de politie-organisatie en met derden	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Samenwerking binnen de politie-organisatie	61
6.3	Samenwerking met justitiële instanties	65
6.4	Samenwerking met hulpverleningsinstanties	68
7	Conclusies en aanbevelingen	73
	Bijlagen	77
	Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	79
	Bijlage 2: Registratie van huiselijk geweld	83
	Bijlage 3: Geraadpleegde literatuur	85

Samenvatting

Achtergrond van het onderzoek

Huiselijk geweld vormt binnen het totale spectrum van gewelds-criminaliteit een belangrijk aandachtspunt zowel landelijk bij het Ministerie van Justitie, als bij de regiopolitiekorpsen. Situaties waarin huiselijk geweld zich voordoet zijn vaak complex. Het geweld speelt zich meestal af binnen de privacy van woning tussen partners die een relatie hebben. Die relatie hoeft niet onmiddellijk te worden beëindigd nadat één van beide partijen gewelddadig gedrag heeft vertoond.

Een gestructureerde aanpak van huiselijk geweld door de politie dient nader te worden uitgewerkt. In een aantal politieregio's zijn reeds trainingen, methodieken of protocollen ontwikkeld voor de aanpak van huiselijk geweld. Sommige politieregio's zijn in dit verband voorlopers, zoals Utrecht en Kennemerland. Elke vorm van een structurele aanpak van huiselijk geweld die in één regio wordt ontwikkeld kan rekenen op grote aandacht van andere korpsen. Deze belangstelling gaat vooral uit naar protocollen waarin handelingen van politiemensen worden beschreven of afspraken over de aanpak zijn vastgelegd. Bij het Ministerie van Justitie leeft de vraag welke opbrengsten deze protocollen in de praktijk hebben, zowel voor de politie-organisatie, voor de samenwerking met derden als voor het slachtoffer van huiselijk geweld. IVA Tilburg heeft een inventariserend onderzoek uitgevoerd om die vraag te beantwoorden.

In het onderzoek zijn meerdere gegevensbronnen benut. Om te beginnen is literatuuronderzoek gedaan en zijn gegevens uit de politieregistratie geïnventariseerd. Vervolgens werden groepsgesprekken gevoerd met politiefunctionarissen en met vertegenwoordigers van andere voor de aanpak van huiselijk geweld relevante organisaties. Tot slot werden individuele interviews afgenomen bij slachtoffers die contact hebben gehad met de politie.

Het begrip 'protocol' dekt in verband met huiselijk geweld wellicht niet helemaal de lading. Dit begrip verwijst naar 'voorgeschreven handelen', maar zover gaan de onderzochte protocollen niet. Zij bevatten algemene richtlijnen voor bejegening van of het omgaan met slachtoffers (Utrecht, Kennemerland); voor doorverwijzing van daders of slachtoffers naar derde instanties (Utrecht); of algemenere beleidsafspraken met andere overheden (Zeeland). Voorts worden de protocollen in Utrecht en Kennemerland niet op zichzelf toegepast, maar maakt ook training van politiemensen er deel van uit. Liever zou dan ook gesproken moeten worden van een *'gestructureerde aanpak van huiselijk geweld door de politie, waar nodig in samenwerking met derden'*.

Definitie van huiselijk geweld

De vraag wat precies onder het begrip 'huiselijk geweld' moet worden verstaan is belangrijk voor de afbakening van het onderzoek. Bij de aanpak door de politie lijkt met name het onderscheid tussen een *zelfgekozen* en *niet-zelfgekozen* relatie van essentieel belang. Vooral wanneer sprake is van een zelfgekoze relatie worstelen politiemensen met de vraag of het voorval van huiselijk geweld in de eerste plaats moet worden gezien als een relatieprobleem of als een strafrechtelijk vervolgbaar feit. In het onderhavige onderzoek is daarom de volgende definitie gekozen: *huiselijk geweld betreft lichamelijk of geestelijk geweld tussen personen in zelfgekozen (ex-) intieme relaties (niet gebaseerd op bloedbanden)*. Het aspect 'zelfgekozen' is in dit verband cruciaal, omdat met name dan het hiervoor geschetste dilemma aan de orde is (is sprake van een relatieprobleem of strafbaar feit).

Kader voor de aanpak van huiselijk geweld

Binnen de aanpak van huiselijk geweld kunnen vier stadia worden onderscheiden, waarin de politie verschillende rollen heeft. In dit

onderzoek is onderscheid gemaakt de signalering van huiselijk geweld, de (acute) melding, de aangifte en het vervolgtraject.

Een *signaal* dat huiselijk geweld plaatsvindt kan worden afgegeven door het slachtoffer zelf, maar ook door bekenden of familieleden. Een signaal hoeft niet direct bij de politie terecht te komen. Ook andere (hulpverlenings-)instellingen kunnen ermee te maken krijgen.

Een *melding* kan in de eerste plaats acuut zijn. Er is dan sprake van een situatie waarin geweld wordt gebruikt, waarop de politie directe assistentie verleent. De melding kan plaatsvinden door het slachtoffer of door derden. De politie is in dit geval de enig verantwoordelijke instantie om assistentie te verlenen.

Vervolgens (eventueel na een signaal of acute melding, maar dat is niet persé noodzakelijk) kan *een melding of een formele aangifte op het politiebureau* volgen¹.

Het slachtoffer komt doorgaans zelf op het bureau, al dan niet vergezeld van iemand anders. Ook hier is de politie de enige instantie die verantwoordelijk is voor de afwikkeling.

Na een melding of aangifte zijn verschillende *vervolgtrajecten* mogelijk. Om te beginnen kan een strafrechtelijk vervolg door het Openbaar Ministerie aan de orde zijn, waarbij de politie al of niet verder betrokken is. In andere gevallen is sprake van doorverwijzing naar een hulpverleningsinstantie.

Om de aanpak van huiselijk geweld te kunnen beschrijven is het van belang onderscheid te maken tussen die onderdelen van de aanpak waarvoor de politie een zelfstandige verantwoordelijkheid draagt en die stappen waarin samenwerking met derden (ketenpartners) aan de orde is. Het optreden tijdens een acute melding en het opnemen van een melding of aangifte op het politiebureau is een exclusieve verantwoordelijkheid van de politie. Dit betekent dat de kwaliteiten die benodigd zijn om deze taken adequaat te kunnen uitvoeren ook van individuele politiefunctionarissen moeten kunnen worden gevegd. In de overige stadia van de aanpak is een goede samenwerking met en verwijzing naar derden van belang. Ook intern binnen de politieorganisatie moet

1 Het verschil tussen een melding en aangifte is dat in het eerstgenoemde geval door het slachtoffer geen formeel document wordt ondertekend. Een melding wordt wel vastgelegd in de politie-registratie.

worden samengewerkt. De kwaliteiten om goed te kunnen verwijzen en samen te werken dienen politiefunctionarissen uiteraard ook te bezitten, maar dit type vaardigheden zijn algemeen van belang en niet exclusief verbonden aan het politiewerk.

Acute melding

Een acute melding betekent dat de politie assistentie verleent bij een directe hulpvraag. De werkwijze die moet worden gevolgd is gebonden aan algemene voorschriften en procedures die de politie hiervoor hanteert. Deze wijken derhalve niet af wanneer huiselijk geweld aan de orde is. De omstandigheden die worden aangetroffen in een acute situatie zijn veelsoortig. Allereerst kunnen gevallen worden onderscheiden waarin de partners niet in één huis wonen. De overige voorvallen betreffen situaties waarin de betrokkenen (nog) wel een (intieme) relatie met elkaar onderhouden. Het slachtoffer kan dan in meer of mindere mate blijk geven van zelfredzaamheid:

- Het slachtoffer kan aangeven zelf actie te zullen ondernemen (echtscheiding, inschakelen advocaat, etcetera).
- Het slachtoffer kan de politie direct verzoeken om inschakeling van hulpverlening.
- Het is niet duidelijk wat er is voorgevallen omdat beide partijen (dader en slachtoffer) niet aanspreekbaar zijn (bijvoorbeeld vanwege gebruik van drank of drugs).
- Het slachtoffer kan aangeven geen nadere actie van de politie te willen.

Voor de laatstgenoemde gevallen zijn voor de verbetering van de aanpak van huiselijk geweld interessant, aangezien daar wellicht kansen worden gemist om tot een vervolg te komen. Meestal geeft het slachtoffer in die gevallen te kennen dat hij of zij er met de dader zelf wel uitkomt, of wordt geweigerd de politie binnen te laten.

Ook wanneer het slachtoffer voldoende zelfredzaam lijkt te zijn zou idealiter door de politie kunnen worden nagegaan of het slachtoffer daadwerkelijk een vervolgactie heeft ondernomen, maar in de praktijk gebeurt dit meestal niet.

Het is de vraag of de mogelijkheden tot nadere inventarisatie van het probleem niet verder door de politie zouden kunnen worden benut. Uit interviews met slachtoffers van huiselijk geweld komt bijvoorbeeld de

vraag naar voren waarom de politie niet in een eerder stadium meer tot aangifte stimuleert. Complicerend is dat de dader vaak nog aanwezig is wanneer het slachtoffer geen vervolg zegt te willen. Geconcludeerd kan worden dat de politie juist in deze gevallen twijfelt of ze aan het verzoek van het slachtoffer gehoor moet geven of niet, omdat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden om ook wanneer het slachtoffer dat niet wil, actie te ondernemen tegen de dader. De precieze mogelijkheden die politiemensen in deze situaties hebben zouden ook in de protocollen verder uitgewerkt kunnen worden.

Een belangrijke conclusie is dat op dit moment ten aanzien van het optreden bij een acute melding geen duidelijke verschillen geconstateerd kunnen worden tussen de politieregio's waar met protocollen wordt gewerkt en de regio's waar geen protocollen worden gehanteerd.

Melding achteraf en/of aangifte op het politiebureau

De omstandigheden bij een melding of aangifte op het politiebureau verschillen hemelsbreed van die tijdens een acute melding in een crisissituatie. Op het politiebureau is immers (in theorie) de tijd en rust voorhanden om uitgebreider in te gaan op het verhaal van de aangever of melder, in casu het slachtoffer. Voor de politie is de aangifte een cruciale fase met het oog op een mogelijk (strafrechtelijk) vervoltraject.

Voor het slachtoffer is het melden of aangeven van huiselijk geweld op het politiebureau een grote stap. Meestal dan sprake van structurele geweldsproblematiek, zo blijkt uit het onderhavige onderzoek en uit eerdere studies. Het is van essentieel belang dat de melder of aangever het vertrouwen behoudt in de politie. Dit betekent dan ook dat de politie zo zorgvuldig mogelijk met de melding of aangifte moet omgaan. De protocollen van Utrecht en Kennemerland besteden zeer veel aandacht aan bejegening van het slachtoffer en de organisatorische aspecten rondom de aangifte. Dat laatste betekent bijvoorbeeld het opnemen van de aangifte in een aparte kamer in plaats van aan het loket, de tijd nemen, etcetera.

Geconcludeerd kan worden dat aan deze voorwaarden lang niet altijd wordt voldaan. Op de politiebureaus kan sprake zijn van hectische momenten en is er soms weinig tijd. Soms kan de politiemedewerker die de aangifte moet opnemen de balie niet verlaten omdat er geen andere collega's aanwezig zijn die het publiek te woord kunnen

staan. Slachtoffers zijn dan ook lang niet altijd te spreken over de wijze waarop de aangifte wordt opgenomen.

De protocolregio's 'scoren' in de optiek van de slachtoffers gemiddeld genomen beter als het gaat om de wijze waarop een melding of aangifte op het politiebureau wordt opgenomen, zo kan worden geconcludeerd. Dit betekent overigens niet dat in regio's zonder protocol de werkwijze altijd tekort zou schieten: de houding van de individuele politieman of -vrouw is daar sterker bepalend is voor de uitkomst.

Ofschoon individuele verschillen tussen politiefunctionarissen onvermijdelijk zijn kan ook worden geconcludeerd dat een meer eenduidige benadering wenselijk is bij het opnemen van een aangifte in een geval van huiselijk geweld. Naast organisatorische en bejegeningaspecten zijn ook inhoudelijke elementen van groot belang, zo komt uit het onderzoek naar voren. Concreet gaat het dan om:

- Informatie verschaffen over de (on-)mogelijkheden van een (strafrechtelijk) vervolg en daarbij ook goede uitleg verschaffen over het verschil tussen een melding en een aangifte.
- Zo zorgvuldig mogelijk inventariseren van de probleemhistorie, eventueel ook eerdere meldingen erbij betrekken en waar mogelijk collega's consulteren die eerdere meldingen (of aangiften) hebben behandeld.
- Zo zorgvuldig mogelijk nagaan van de wegen die het slachtoffer reeds heeft bewandeld om een eind te maken aan de problematiek.

Geconcludeerd kan worden dat afzonderlijke meldingen en aangiften door de politie nog teveel worden gezien als individuele gevallen en niet als een 'dossier' van problemen.

Reactie richting de dader

Wanneer sprake is van ernstige strafbare feiten kan in een crisissituatie de dader direct worden aangehouden. Doorgaans is dit niet het geval en wordt slechts kort met dader en slachtoffer gesproken. De betrokken politiefunctionaris maakt daarvan een samenvattend verslag dat wordt vastgelegd in de politieregistratie. Dit heeft geen verdere consequenties voor de dader.

Wanneer het slachtoffer *aangifte* heeft gedaan maakt de politie meestal een afspraak met de dader. Dit betekent dat deze een brief krijgt met het verzoek zich te melden op het politiebureau om een verklaring af te leggen. Wanneer geen nadere gegevens beschikbaar zijn, dat wil zeggen getuigenverklaringen of informatie over of bewijs van ernstig letsel, blijft het daarbij.

De mogelijkheid is in principe aanwezig de dader te verwijzen naar (vrijwillige) hulpverlening. Dit gebeurt in de praktijk meestal niet, tenzij een dader aangeeft daaraan zelf behoefte te hebben. Wanneer een zaak ook strafrechtelijk gezien voldoende 'hard' is, wordt deze ter behandeling naar het Openbaar Ministerie gestuurd. De rechter kan daarop een straf opleggen.

Een tussenvorm die recent tot ontwikkeling is gekomen in de politieregio Utrecht, is strafrechtelijke hulpverlening bij huiselijk geweld (project 'Veilig huis'). Daarin wordt aan daders van huiselijk geweld een vorm van trajectbegeleiding aangeboden, met een justitiële 'stok achter de deur'². Wanneer de dader het hulpverleningstraject niet naar behoren afmaakt volgt alsnog een strafrechtelijke reactie. Dit project wordt door de betrokkenen in de praktijk met grote belangstelling gevolgd.

Er zijn geen duidelijke verschillen tussen protocolregio's en niet-protocolregio's met betrekking tot de reactie naar de dader. Uitzondering daarop is het recente gestarte in Utrecht.

Vastleggen van informatie

Het opbouwen van een beeld over de probleemhistorie van een zaak van huiselijk geweld is uitermate belangrijk omdat daarmee een 'zaaksdossier' wordt gevormd met het oog op de verdere strafrechtelijke vervolging.

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat de registratie van de politie op een aantal punten inadequaat is. Om te beginnen wordt door politiemensen op zeer verschillende wijze verslag gedaan van hetgeen is aangetroffen bij een melding of verteld bij aangifte. De verslaglegging van een melding blijft soms beperkt tot slechts enkele regels tekst. Vervolg informatie ontbreekt vrijwel altijd. Of slachtoffers die

2 Daarnaast zijn, evenals in andere politieregio's, ook vormen van vrijwillige daderhulpverlening mogelijk.

nadere actie wilden ondernemen (echtscheiding, inschakelen hulpverlening) dit ook daadwerkelijk hebben gedaan valt meestal niet te achterhalen. In individuele gevallen zal de betrokken politiemedewerker wellicht nog nader hebben geïnformeerd bij het slachtoffer, maar deze gegevens worden dan doorgaans niet toegevoegd aan de registratie.

Geconcludeerd kan worden dat 'dossievorming' bij de aanpak van huiselijk geweld van groot belang is. In Utrecht en Haarlem trachten sommige van de bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken politiemedewerkers tot meer systematische vastlegging van informatie te komen. Een algemene klacht is dat dit tijd kost die binnen het korps niet beschikbaar wordt gesteld.

Samenwerking binnen de politie-organisatie en met derden (signalen en natraject)

De politie is niet de enige partij van betekenis bij de aanpak van huiselijk geweld. Samenwerking met andere instanties is dan ook essentieel. De samenwerkingspartners zijn te onderscheiden in justitiële instanties en hulpverleningsinstanties. Ook de politieorganisatie zelf is niet te beschouwen als één geheel: verschillende functionarissen hebben verschillende rollen en ook intern is derhalve samenwerking nodig.

Samenwerking binnen de politie-organisatie

Binnen de politie-organisatie is allereerst het onderscheid van belang tussen de medewerkers die in de '1^e lijn' te maken krijgen met daders en slachtoffers van huiselijk geweld en degenen die in '2^e of 3^e lijn' actief zijn. De '1^e lijn' (assistentie of noodhulp, basispolitiezorg) is verantwoordelijk voor de acute meldingen en de meldingen of aangiften op het politiebureau. De '2^e lijn' (wijkagent of gebiedsgebonden politiefunctionaris) krijgt te maken met signalen, maar ook met informatie op basis van hetgeen is aangetroffen tijdens crisissituaties door collega's. De '3^e lijn' (taakaccenthouders of specialistische medewerkers) treedt op wanneer de wijkagent besluit tot een vervolgactie. Dit onderscheid kan in de praktijk wat meer gradueel zijn, afhankelijk van de organisatie in een specifieke regio.

Geconcludeerd kan worden dat de uitwisseling van informatie binnen de politie-organisatie over het algemeen beter verloopt in de

protocolregio's dan in de niet-protocolregio's. Van belang is vooral dat in de protocolregio's aanspreekpunten zijn gecreëerd in de vorm van aandachtsfunctionarissen (taakaccenthouders) voor huiselijk geweld. Collega's die een melding of aangifte hebben opgenomen kunnen hier terecht voor een vervolgactie. Een belangrijk probleempunt is dat de aandachtsfunctionarissen voor deze taken geen (substantiële) extra tijd of middelen krijgen. Daaruit volgt het beeld dat de tijdsinvestering buiten de normale taken om, na verloop van tijd voor de betrokkenen vaak niet meer vol te houden is.

Samenwerking van de politie met justitiële instanties

Voor de politie is samenwerking met justitiële instanties uiteraard van essentieel belang. Primair gaat het daarbij om het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie vervult immers een sleutelrol bij beslissingen om in specifieke gevallen al dan niet nader actie te ondernemen en bepaalt de wijze waarop een strafrechtelijk vervolg wordt gegeven aan een specifiek feit.

Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking tussen de politie en het Openbaar Ministerie nog niet altijd optimaal verloopt in gevallen van huiselijk geweld. Twee oorzaken komen uit het onderzoek naar voren. Ten eerste slaagt de politie er niet altijd goed in om het structurele karakter van huiselijk geweld over het voetlicht te brengen. Gebrekkige dossiervorming is daar vaak debet aan. Op het delict, bijvoorbeeld een eenvoudige mishandeling, volgt dan slechts de standaard afdoening, bijvoorbeeld een transactieaanbod. Ten tweede is de reactie van het Openbaar Ministerie naar de mening van politiemensen nog teveel afhankelijk van de individuele officier of parketsecretaris, zo komt uit interviews naar voren.

Samenwerking van de politie met hulpverleningsinstanties

Bij de aanpak van huiselijk geweld is samenwerking tussen de politie en hulpverleningsinstanties nodig. Het betreft daarbij diverse instanties, zoals bijvoorbeeld slachtofferhulp, de vrouwenopvang en het maatschappelijk werk. Het betreft zowel crisisopvang (met name vrouwenopvang). verwijzingen in niet acute situaties als samenwerking in breder verband. In het laatste geval kan worden gedacht aan het uitwisselen van informatie over signalen dat zich een probleem

voordoet, of over het verloop van een vervolgtraject wanneer bijvoorbeeld een hulpverleningsinstantie is ingeschakeld.

De samenwerkingsrelaties tussen de politie en instanties voor crisisopvang zijn in de onderzochte gevallen aanwezig, zowel in regio's met als zonder protocol. Problemen hebben hier geen betrekking op verwijzing of samenwerking, maar wel op capaciteitsgebrek bij de desbetreffende instellingen.

Het uitwisselen van informatie tussen de politie en (hulpverlenings-) instanties stuit vaak op (vermeende) bezwaren rondom de privacy-wetgeving. Een vraag is of de privacywetgeving echt een groot obstakel vormt. Inzake de functionele informatie-uitwisseling tussen politie en andere instanties (en omgekeerd) is soms meer mogelijk dan wordt verondersteld. Welke mogelijkheden voorhanden zijn zou duidelijker moeten worden nagegaan om te voorkomen dat instanties kansen voor samenwerking laten liggen op grond van niet feitelijk bestaande wettelijke bezwaren.

Reguliere platforms voor informatie-uitwisseling, die in sommige gemeenten bestaan en waarbinnen de politie participeert, maken een snellere reactie op signalen van huiselijk geweld mogelijk. In dergelijke netwerken kan de wijkagent relatief gemakkelijk informatie over signalen uitwisselen met andere instanties, of eventuele vervolgacties monitoren.

Op basis van het onderzoek kan niet worden vastgesteld dat in de protocolregio's de samenwerking met hulpverlening en de informatie-uitwisseling op een andere wijze verloopt dan in de onderzochte regio's zonder protocol.

Conclusies en aanbevelingen

1. Politiemensen is nog onvoldoende duidelijk wat zij onder huiselijk geweld moeten verstaan en in welke situaties zij specifieke actie kunnen of moeten ondernemen. In de protocollen (en trainingen) zou daaraan specifiekere aandacht moeten worden besteed.

2. De politie is verantwoordelijk voor een adequate afhandeling van de melding en aangifte (bejegening, organisatie, etcetera). Van alle politiefunctionarissen met directe publiekscontacten mogen de kwaliteiten worden vereist om deze op een goede manier af te handelen. Protocollering (in combinatie met scholing) levert een positieve bijdrag aan wijze waarop met name de aangifte op het politiebureau wordt afgehandeld.
3. De politie beschouwt meldingen of aangiften van huiselijk geweld nog teveel als individuele gevallen en besteedt nog te weinig aandacht aan het opbouwen van 'dossiers'. Daarvoor dient wel de nodige tijd beschikbaar worden gesteld aan politiemedewerkers om specifieke gevallen te 'monitoren', vervolcontacten met slachtoffers op te nemen en ervoor te zorgen dat deze informatie adequaat wordt vastgelegd.
4. Een structurele aanpak van huiselijk geweld verloopt beter wanneer binnen de regiokorpsen aanspreekpunten worden gecreëerd voor vervolgacties, waarbij de desbetreffende collega's ook voldoende tijd en middelen krijgen om deze werkzaamheden te vervullen.
5. De communicatie tussen de politie en het Openbaar Ministerie (OM) kan verder kunnen worden verbeterd om ervoor te zorgen dat structurele gevallen van huiselijk geweld ook als zodanig op adequate wijze bij de rechter worden gepresenteerd.
6. In de doorverwijzing naar hulpverlening is zowel het beschikbare aanbod als informatieuitwisseling van groot belang. Ten aanzien van dat laatste punt is de perceptie vaak dat de privacywetgeving dit zou verbieden, terwijl dat in werkelijkheid niet altijd het geval is. Een beter inzicht in de mogelijkheden die de privacywetgeving biedt zou moeten worden geboden.

Als slotconclusie kan worden vastgesteld dat protocollen voor de aanpak van huiselijk geweld positieve effecten hebben, maar niet het 'ei van Columbus' zijn. Het toepassen van protocollen voor huiselijk geweld is een belangrijke stap op weg naar een betere en eenduidiger behandeling van huiselijk geweldszaken.

De centrale aanbeveling uit het onderzoek is protocollering deel te laten uitmaken van een bredere gestructureerde aanpak van huiselijk geweld. Dat wil dus ook zeggen:

- training van politiemensen in de aanpak van huiselijk geweld;
- creëren van aanspreekpunten binnen de politieorganisatie voor huiselijk geweld met tijd en middelen;
- verder ontwikkelen van methoden voor (strafrechtelijke) daderhulpverlening;
- maken van afspraken met het Openbaar Ministerie en hulpverlenende instanties over vervolgacties richting daders en opvang van slachtoffers;
- verdere uitwerking en toespitsing van de bestaande protocollen op situaties waarmee politiemensen in de praktijk te maken krijgen.

Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Bij de aanpak van huiselijk geweld zijn vele ontwikkelingen gaande. Niet alleen door de politie, maar ook door andere hulpverlenende instanties zijn of worden initiatieven genomen om beter in te kunnen spelen op huiselijk geweld. Met name het brengen van structuur in de werkwijze is voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM) een belangrijk aandachtspunt. Protocollen voor de aanpak van huiselijk geweld staan, als onderdeel van een meer gestructureerde werkwijze, sterk in de belangstelling. Op grond van een beleidsbrief vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dienen de regiokorpsen in 2001 aan een protocol of structurele aanpak van huiselijk geweld te werken. In enkele politieregio's wordt reeds met een protocol voor huiselijk geweld gewerkt, andere regiokorpsen overwegen de invoering ervan.

Het Ministerie van Justitie stelt zich de vraag hoe de politie op dit moment omgaat met signalen, meldingen en aangiften van huiselijk geweld en welke resultaten met de invoering van protocollen worden bereikt. IVA Tilburg, instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek, gelieerd aan de Katholieke Universiteit Brabant, heeft een onderzoek uitgevoerd om deze vraag te beantwoorden.

Leeswijzer

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de achtergronden van huiselijk geweld als (beleids-)probleem. Voorts komen de doelstelling, opzet en uitvoering van het onderzoek aan de orde. De definitie van het begrip 'huiselijk geweld' vormt een belangrijk aandachtspunt bij onderzoek naar deze materie. Hoofdstuk twee besteedt hieraan uitgebreid aandacht. Het analysekader voor het onderzoek wordt uiteengezet in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 gaat nader in op de mate waarin door de afzonderlijke regiokorpsen een gestructureerde aanpak van huiselijk geweld wordt toegepast. Hieruit zijn zes regio's geselecteerd voor nader onderzoek. De stand van zaken in die regio's wordt uitgebreid toegelicht. Het gaat om drie regio's waar protocollen voor huiselijk geweld zijn vastgesteld en drie regio's waar dat (nog) niet is gebeurd.

Hoofdstuk 5 en 6 beschrijven de wijze waarop de politie in de praktijk omgaat met signalen, meldingen en aangiften van huiselijk geweld. Respectievelijk wordt ingegaan op die onderdelen van de aanpak waarvoor de politie exclusief verantwoordelijk is en die onderdelen waarbij samenwerking met derden van belang is (justitie en hulpverlening).

In hoofdstuk 7 worden conclusies getrokken uit het onderzoek.

In Bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 geeft een overzicht van een inventarisatie van de wijze waarop huiselijk geweld door de politie wordt geregistreerd in twee regio's. Bijlage 3 geeft een overzicht van de geraadpleegde literatuur.

1.2 Huiselijk geweld als probleem

Huiselijk geweld is een onderwerp dat hoog op de agenda staat, zowel in maatschappelijke zin als in de beleidsplannen van het Openbaar Ministerie (OM) en de politie. In de eerste plaats hangt dit samen met de meer algemene bezorgdheid over allerlei verschillende vormen van geweldscriminaliteit in de samenleving. Hoewel de cijfers niet eenduidig zijn wordt breed verondersteld dat zowel de omvang als de zwaarte van geweldscriminaliteit toenemen (Wittebrood & Junger: 1999).

De vraag naar de omvang van het probleem van huiselijk geweld in Nederland is moeilijk te beantwoorden. Römzens vond eind jaren tachtig dat 11 procent van de respondenten (in een survey-onderzoek onder 1.000 respondenten) slachtoffer is van huiselijk geweld. In een bevolkingsonderzoek onder ruim 2.000 respondenten uit 1997 werd vastgesteld dat 45 procent van alle Nederlanders volgens eigen zeggen op enig moment slachtoffer was geweest van huiselijk geweld (Intomart: 1997). De zeer brede definitie van huiselijk geweld die in dit onderzoek werd gehanteerd, veroorzaakte volgens critici eerder verwarring dan duidelijkheid over huiselijk geweld als fenomeen. Het had wel mede tot gevolg dat het onderwerp nadrukkelijker op de politieke agenda terechtkwam³.

Voor politie en justitie is huiselijk geweld een fenomeen waarop men in individuele gevallen moeilijk zicht krijgt. In de eerste plaats maakt slechts een klein deel van de slachtoffers melding van een voorval bij de politie en doet een nog kleiner deel aangifte, waardoor het volgen van een normaal justitieel traject wordt bemoeilijkt. Naar schatting niet meer dan zes à tien procent van de slachtoffers doet op enig moment aangifte bij de politie (Intomart: 1997, Römzens: 1989).

De politie heeft voorts in beleidsmatige zin slechts beperkt zicht op de werkelijke omvang van de problematiek. De eigen registratie biedt weinig aanknopingspunten door het feit dat in de registratiesystemen van de politie huiselijk geweld niet separaat wordt vastgelegd, maar in veel delictcategorieën kan worden ondergebracht.

Geredeneerd vanuit de positie van de betrokken politiemensen is huiselijk geweld tevens een fenomeen waarbij het niet eenvoudig is de 'juiste' aanpak te bepalen. Met name hoe om te gaan met de 'eigen verantwoordelijkheid' van het slachtoffer is gecompliceerd: het betreft immers vaak een zelfgekozen relatie. Ter vergelijking: bijvoorbeeld in een geval van geweld op straat waarbij dader en slachtoffer elkaar niet kennen of bij kindermishandeling is de schuldvraag geen overweging. In de praktijk van alledag is bij huiselijk geweld niet altijd eenvoudig te bepalen wie dader en wie slachtoffer is.

Voorts is bij huiselijk geweld vaak geen sprake van op zichzelf staande gevallen, maar eerder van een regelmatig patroon van crises en

3 Wanneer de definitie van Römzens op het onderzoek van Intomart wordt toegepast komt daaruit een ongeveer gelijk beeld naar voren.

incidenten afgewisseld door perioden van relatieve rust. Politie mensen weten vaak niet hoe daarop te reageren en veronderstellen dat 'waar twee vechten ook wel twee schuld zullen hebben', of zij maken (vanuit eerdere ervaringen) de inschatting dat de partners 'morgen toch wel weer gearmd door de stad zullen lopen'.

'Onder politie mensen leeft nog vaak het idee dat wanneer een slachtoffer geen aangifte wil doen, het dan ook wel niet erg genoeg zal zijn'. Of: 'als het allemaal echt zo erg is, waarom gaat ze dan niet gewoon weg bij die vent?' (interview politie).

Aangezien het slachtoffer vaak niet direct een justitieel vervolg wil geven aan het geval van huiselijk geweld, is het niet onverklaarbaar dat de betrokken politie mensen zich in de eerste plaats terughoudend opstellen en zich beperken tot hun primaire taken. Dat betekent dat enerzijds het slachtoffer dient te worden beschermd (helpen van burger in nood) en anderzijds de dader moet worden duidelijk gemaakt dat hij of zij de wet heeft overtreden (rechtshandhaving).

Deze houding wordt door het slachtoffer lang niet altijd geapprecieerd. Uit onderzoek naar het politie optreden bij huiselijk geweld komt veel kritiek naar voren op de aanpak van politie (Wöstmann:1988, Zoomer: 1990). Politie mensen zouden zich te terughoudend opstellen (beperken zich tot sussen) en het slachtoffer (en dader) te weinig informatie verschaffen over de (strafrechtelijke) mogelijkheden om de problemen aan te pakken.

Levert de (nood-)hulpverlening in crisissituaties reeds de nodige problemen op, ook het (justitiële) vervolgtraject is niet zonder complicaties. Om te beginnen is het slachtoffer lang niet in alle gevallen gebaat bij strafrechtelijke vervolging (Lünnemann:1997).

'Het grote gevaar bestaat dat de justitiële interventie een eigen leven leidt waar het slachtoffer van vrouwen mishandeling geen invloed op heeft en wat zelfs kan leiden tot een ongewenste inbreuk door de politie of het openbaar ministerie op de persoonlijke levenssfeer van de vrouw (secundaire victimisatie). De vrouw wil dat het geweld stopt, terwijl de strafrechtelijke interventie bijvoorbeeld leidt tot het aanbieden van een transactie of het opleggen van een boete, waardoor de vrouw minder huishoudgeld heeft' (Lünnemann, 1997).

Tot slot zijn, naast de politie, bij gevallen van huiselijk geweld diverse instanties aanspreekbaar op (deel-) verantwoordelijkheden bij de aanpak van de geconstateerde problematiek. Voorbeelden zijn het maatschappelijk werk en opvanginstellingen, medici, GGZ-organisaties, slachtofferhulp, de gemeente, et cetera. Ook zij kunnen huiselijk geweld signaleren en een reactie geven richting dader en slachtoffer. In crisissituaties staat de politie er vaak alleen voor, als enige instantie die daadwerkelijk vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar is.

1.3 Structuur in de aanpak van huiselijk geweld

Het Ministerie van Justitie heeft onlangs een inventarisatie gemaakt van initiatieven en projecten in Nederland (Naber e.a.: 2001). Op dat moment werden 35 verschillende projecten met betrekking tot huiselijk geweld geïdentificeerd. Deze zijn gericht op slachtoffers, daders of de omgeving, of op een combinatie daarvan. Regelmatig kunnen berichten in de krant worden gelezen over nieuwe initiatieven.

Buiten deze projectmatige initiatieven kent elk regiokorps voorbeelden van politiemensen die zich inzetten voor de problematiek van huiselijk geweld en die zich in specifieke zaken grote moeite getroosten om een probleem tot een oplossing te brengen. Er zijn aan de andere kant ook politiemensen die minder goed weten hoe zij met situaties van huiselijk geweld moeten omgaan.

De politie heeft bij de aanpak van huiselijk geweld voorts slechts een deelverantwoordelijkheid die is gerelateerd aan haar kerntaken. Een sluitende aanpak van huiselijk geweld is derhalve afhankelijk van een goede samenwerking en afspraken met de andere maatschappelijke instanties waarvan een bijdrage aan de aanpak onontbeerlijk is.

Zorgen voor meer structuur en eenduidigheid in aanpak van huiselijk geweld is een belangrijk punt van aandacht voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Op voorhand kunnen daarvoor verschillende methoden worden onderscheiden, die elkaar overigens geenszins hoeven uit te sluiten. Het optreden van individuele politiemensen kan bijvoorbeeld worden beïnvloed door middel van training, informatieverschaffing of voorschriften voor het handelen in specifieke situaties.

Het toepassen van protocollen voor het handelen van politiemensen staat in veel regiokorpsen sterk in de belangstelling. In enkele politieregio's wordt reeds met dergelijke protocollen gewerkt, bijvoorbeeld in het regiokorps Utrecht (vier districten in de stad Utrecht) en in de regio Kennemerland (district Haarlem). In de regio's Haaglanden en Amsterdam-Amstelland worden politiemensen getraind in het omgaan met gevallen van huiselijk geweld.

Het begrip 'protocol' is in dit verband wellicht wat ongelukkig gekozen. Het verwijst immers naar 'voorgeschreven handelen', maar zover gaan de onderzochte protocollen niet. Het betreft eerder algemene richtlijnen voor bejegening van of het omgaan met slachtoffers (Utrecht, Kennemerland), doorverwijzing naar derde instanties waarmee concrete werkafspraken zijn gemaakt (Utrecht) of algemenere beleidsafspraken met andere overheden (Zeeland). Voorts worden protocollen niet op zichzelf toegepast, maar maakt ook training van politiemensen er deel van uit. Liever zou dan ook gesproken moeten worden van een *'gestructureerde aanpak van huiselijk geweld door de politie, waar nodig in samenwerking met derden'*.

Om de activiteiten van verschillende instanties op elkaar te laten aansluiten is tevens een ketenaanpak mogelijk. Dit betekent dat zowel op beleidsmatig als uitvoerend niveau goede afspraken moeten worden gemaakt tussen de ketenpartners, oftewel de instanties die op enig moment met slachtoffers of daders van huiselijk geweld te maken krijgen. Ook dergelijke afspraken, doorgaans vastgelegd in een convenant, zijn in een aantal politieregio's (of onderdelen daarvan) gemaakt, al dan niet op initiatief van de politie zelf. De regio Zeeland is daarvan een voorbeeld. Werkwijzen, afspraken en aanpakken lopen tussen de verschillende politieregio's en niet in de laatste plaats ook daarbinnen, echter nog sterk uiteen.

1.4 Doelstelling, opzet en uitvoering van het onderzoek

De vraag is welke gevolgen protocollering heeft voor het politiewerk in de praktijk. Tussen november 2000 en september 2001 heeft een onderzoek plaatsgevonden in zes politieregio's om deze hoofdvraag te

beantwoorden. Deze rapportage vormt de weerslag van de bevindingen van dat onderzoek.

Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is *na te gaan in hoeverre een meer gestructureerde aanpak van huiselijk geweld, specifiek door het vastleggen van procedures voor het handelen van politiemensen en het maken van afspraken met andere relevante ketenpartners door middel van protocollen leidt tot een verbeterde aanpak van huiselijk geweld door de politie*. De subdoelstellingen van het onderzoek zijn:

- Inventariseren van de verschillende werkwijzen die in de politieregio's worden gehanteerd met betrekking tot signalen, meldingen en aangiften van huiselijk geweld;
- Inventariseren van de werkwijze die wordt gehanteerd wanneer handelingsprotocollen ten aanzien van huiselijk geweld worden toegepast en de effecten daarvan op de afhandeling van signalen, meldingen en aangiften;
- Analyse van verschillen tussen regio's die wel en regio's die geen handelingsprotocol hanteren.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is opgezet als een inventariserend onderzoek naar de werkwijze van de politie in relatie tot huiselijk geweld en de rol die de toepassing van een protocol daarbij speelt. Dit impliceert dat breed maar globaal informatie is verzameld. Drie invalshoeken zijn gehanteerd: de politie, de ketenpartners en de slachtoffers. Een brede aanpak kent uiteraard ook enkele methodologische nadelen. Ten eerste moet het onderzoek inhoudelijk worden ingeperkt. Ten tweede is het noodzakelijk de hoeveelheid informatie die kan worden verzameld af te bakenen.

Inhoudelijk beperkt het onderzoek zich tot de toepassing van *protocollen* voor huiselijk geweld. Andere mogelijkheden voor een gestructureerde aanpak van deze problematiek, zoals training van politiemensen of het aanstellen van gespecialiseerde medewerkers (aandachtsfunctionarissen) blijven derhalve grotendeels buiten beschouwing. Voorts wordt de aanpak van huiselijk geweld beperkt tot de *rol van de politie*. De rol van andere instanties (justitie, hulpverlening)

komt alleen aan de orde vanuit de optiek van de samenwerking met de politie. Tot slot is de werking van protocollen alleen op het uitvoerend niveau onderzocht. Gevolgen voor de beleidsmatige samenwerking tussen ketenpartners zijn niet meegenomen.

Uitvoerend zijn de volgende restricties aangebracht. In de eerste plaats is gekozen om de inventarisatie uit te voeren op het niveau van (onderdelen van) politieregio's waar al dan niet op gestructureerde wijze met huiselijk geweld wordt omgegaan.

Dit betekent allereerst dat slechts in een beperkt aantal regio's onderzoek kon worden gedaan. Gekozen is voor drie regio's waarin een vorm van gestructureerde aanpak (protocollen, convenanten) wordt toegepast en drie regio's waarin huiselijk geweld weliswaar de aandacht heeft, maar waar (nog) niet aan de hand van bijvoorbeeld protocollen wordt gewerkt.

Bij deze regiokeuze is gestreefd naar een zo goed mogelijke vergelijking in die zin dat de regio's zonder protocol een redelijk spiegelbeeld vormen van de regio's met een protocol. Daarbij is gekeken naar het aantal inwoners en het karakter van de regio (grootstedelijk, platteland of een combinatie daarvan).

Tegenover de regio Utrecht (handelingsprotocol) is een ander grootstedelijk korps gezet, namelijk Rotterdam-Rijnmond. Tegenover de middelgrote regio Kennemerland (handelingsprotocol) is de vergelijkbare regio Brabant Zuid-Oost gezet. Tegenover de kleine regio Zeeland (samenwerkingsconvenant) is de regio Groningen geplaatst.

Ook het aantal slachtoffers van huiselijk geweld waarbij informatie kon worden verzameld diende om praktische redenen beperkt te blijven. Het ging hierbij met name om een vergelijking tussen slachtoffers die contact hadden gehad in een regio die werkt met een protocol of convenant en slachtoffers uit regio's waarin dat niet het geval is.

De verzamelde informatie is kwalitatief van aard: dit betekent dat de uitkomsten niet zonder meer generaliseerbaar zijn naar alle slachtoffers die in een bepaalde regio met de politie te maken hebben gehad. Ook betekent dit niet dat de wijze waarop de politie in Nederland gemiddeld met slachtoffers van huiselijk geweld omgaat buiten de onderzochte regio's per definitie hetzelfde hoeft te zijn. De informatie is vooral illustratief voor de werkwijze van de politie. Daders zijn in dit verband

niet benaderd, omdat met een gestructureerde daderaanpak die verder gaat dan hulpverlening op vrijwillige basis, nog in geen enkele politieregio voldoende ervaring is opgedaan.

Uitvoering van het onderzoek

De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden op verschillende manieren. De methoden van informatieverzameling waren desk-research, inventarisatie van registratiegegevens uit het bedrijfs-processensysteem van de politie, een telefonische informatieronde bij de politie en (groeps-)interviews met politiemensen, vertegenwoordigers van andere betrokken instanties en slachtoffers.

1. Aan de hand van literatuur en een inventarisatie van registratiegegevens in twee politieregio's (Kennemerland en Brabant Zuid-Oost) is het begrip huiselijk geweld nader gedefinieerd.
2. Aan de hand van een telefonische informatieronde langs alle politieregio's in Nederland is nagegaan in welke mate een gestructureerde aanpak wordt toegepast (stand van zaken januari 2001). Op basis daarvan is een regiokeuze gemaakt.
3. Aan de hand van groepsinterviews met politiemensen en ketenpartners in zes politieregio's is nagegaan welke werkwijze wordt gehanteerd bij de aanpak van huiselijk geweld en welke gevolgen een handelingsprotocol of samenwerkingsconvenant heeft voor de aanpak van huiselijk geweld. In elke regio hebben twee groepsinterviews plaatsgehad, respectievelijk met politiemensen en met ketenpartners. Het betreft daarbij het Openbaar Ministerie, de reclassering, het maatschappelijk werk, slachtofferhulp, GGZ-organisaties (voorheen RIAGG), vrouwenopvang en andere hulpverleningsinstellingen en betrokken instanties.
4. Aan de hand van interviews met slachtoffers in zes politieregio's is nagegaan hoe zij de werkwijze van de politie hebben ervaren en of zich verschillen voordoen tussen slachtoffers die te maken hebben gehad met de politie in regio's waar al dan niet wordt gewerkt met handelingsprotocollen of samenwerkingsconvenanten. In totaal zijn gesprekken gevoerd met 17 slachtoffers.

Definitie van huiselijk geweld

2.1 Inleiding

Het onderhavige onderzoek is bedoeld om inhoudelijke informatie te verkrijgen over de aanpak van huiselijk geweld door de politie aan de hand van een protocol. Een goede definitie van het begrip huiselijk geweld is derhalve van groot belang voor de wijze waarop dit fenomeen kan worden onderzocht en voor de conclusies die kunnen worden getrokken aan de hand van dit onderzoek.

Allereerst wordt in dit hoofdstuk beschouwd hoe in de (inter-)nationale wetenschappelijke literatuur en door het Ministerie van Justitie het begrip huiselijk geweld wordt omschreven¹. Vervolgens is geïnventariseerd of deze definitie van toepassing is op een dwarsdoorsnede van praktijkgevallen uit de politieregistratie. Tot slot werd nagegaan of de situaties waarin politiemensen een protocol geacht worden te hanteren aansluiten bij hetgeen in theorie als een geval van huiselijk geweld wordt omschreven. Op basis hiervan is een aangescherpte definitie

¹ Ten behoeve van het onderhavige onderzoek is door het Ministerie van Justitie een specifieke definitie voor huiselijk geweld geformuleerd. Eén van de doelstellingen van het project was te controleren of deze definitie in de praktijk bruikbaar was. Op deze discussie wordt in dit rapport niet nader ingegaan.

vastgesteld van het begrip huiselijk geweld, welke ten behoeve van dit onderzoek is gehanteerd.

2.2 Definiëring van huiselijk geweld in de (inter-) nationale literatuur

Bij de definitie van het begrip huiselijk geweld kunnen verschillende vragen richtinggevend zijn. Wat is de aard van het geweld? Wie is de dader en wie is het slachtoffer? Wat is de aard van de relatie (geweest)? Betreft het alleen heteroseksuele of ook homoseksuele relaties? Deze uiteenlopende vragen impliceren ook een verscheidenheid aan definities voor het begrip huiselijk geweld die in uiteenlopende studies worden gehanteerd.

De term 'huiselijk geweld' kan in de eerste plaats worden vertaald als 'domestic violence'. De VN hanteert daarvoor de volgende brede definitie (Unicef, 2000): 'Domestic violence includes violence against women and girls perpetrated by intimate partners and other family members, and manifested through physical abuse, sexual abuse, psychological and economic abuse'. In Amerikaans onderzoek wordt vaak onderscheid gemaakt naar de aard van het geweld, bijvoorbeeld *domestic violence*, *sexual violence* en *marital violence*. In sommige staten wordt ook kindermishandeling onder *domestic violence* gerekend, terwijl elders alleen geweld tegen vrouwen worden meegerekend. In andere delen van de Verenigde Staten kunnen alle slachtoffers, ongeacht leeftijd of geslacht, onder dit begrip vallen². De Amerikaanse onderzoekers Mitchell (1993) en Hart (1993) hanteren redelijk smalle definities die geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties centraal stellen. Buzawe & Austin (1993) schenken tevens aandacht aan het mannelijke slachtoffer.

2 Uit: *Domestic and Sexual Violence Data Collection: A report to Congress under the Violence Against Women Act*. A joint publication of the National Institute of Justice and the Bureau of Justice Statistics, July 1996.

In Nederland is een relatief beperkt aantal publicaties verschenen over huiselijk geweld. Römken (1989) gebruikt voor haar onderzoek een beperkte definitie, namelijk geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties. Over geweld binnen relaties waarvan mannen het slachtoffer zijn is op dat moment te weinig bekend om daarover uitspraken te doen, zowel over de mate waarin dit gebeurt als over de ernst van het geweld (Römken: 1989). Römken laat ook homoseksuele relaties tussen vrouwen buiten beschouwing in haar onderzoek, 'zowel om inhoudelijke als methodologische redenen'. Een tweede belangrijke studie is die van Lünemann waarin als definitie wordt gehanteerd: '...(dreigen met) fysiek geweld tegen vrouwen binnen een heteroseksuele relatie of ex-relatie...'. Psychische dwang valt niet onder wat zij noemt "vrouwenmishandeling" en tevens dient het gewelddadig gedrag strafbaar te zijn³. Ook Wöstmann (1989) en Zoomer (1990) plaatsten relationeel geweld primair onder het kopje van vrouwenmishandeling. Zij spreken over mishandeling, bedreiging of vernieling door de (ex-) echtgenoot of (ex-)partner met de vrouw als slachtoffer. Alle wetenschappelijk georiënteerde studies in Nederland concentreren zich derhalve op de vrouw in de (gewezen) heteroseksuele relatie als slachtoffer van huiselijk geweld.

Een uitzondering hierop wordt gevormd door het enquête-onderzoek van Intomart (Intomart: 1997). Daarin is, zoals reeds vermeld, juist gekozen voor een zeer brede definitie van het begrip huiselijk geweld. Huiselijk geweld wordt opgevat als geweld gepleegd door iemand uit de huiselijke kring. Dit geweld is op te delen in fysiek geweld, geestelijk geweld en seksueel geweld. Het slachtoffer kan zowel mannelijk als vrouwelijk zijn, als ook kind of volwassen. Het slachtoffer en de dader hoeven geen intieme relatie te hebben of een relatie in familieverband. Het kan bijvoorbeeld ook om een huisvriend gaan.

Voor het onderhavige onderzoek, waar het specifiek gaat om de toepassing van protocollen voor huiselijk geweld door de politie is een

3 Lünemann beperkt zich in haar studie tot de volgende strafbare artikelen: mishandeling en zware mishandeling (artt. 300-304 Sr), dwang en bedreiging (artt. 284 & 285 Sr), moord en doodslag (artt. 287 & 289 Sr), verkrachting en aanranding (artt. 284 & 285 Sr), vernieling (art. 350 Sr) en huisvredebreuk (art. 138 Sr).

dermate brede definitie moeilijk hanteerbaar en onderzoekbaar en lijkt een middenweg meer aangewezen.

Een valide constatering is in elk geval dat de definitie van huiselijk geweld in de verschillende studies in de loop der jaren de tendens tot verbreding vertoont. Het is op basis daarvan om te beginnen de vraag of het begrip huiselijk geweld moet worden ingeperkt tot alleen vrouwelijke slachtoffers. Voorts is het de vraag of het geweldsbegrip beperkt mag blijven tot alleen fysiek of seksueel geweld.

'Ik had "alleen maar" te maken met geestelijke mishandeling, dus dan word je niet serieus genomen door de politie. Je moet minstens een mes door je keel hebben voordat ze iets gaan doen.' (Interview slachtoffer).

In het kader van het onderhavige onderzoek, dat primair is gericht op de werkwijze van de politie bij huiselijk geweld, is een inventarisatie van de politiepraktijk een nuttige vervolgstap. Daarmee kan immers worden nagegaan of de (inter-)nationale definities de bulk dekken van hetgeen in de praktijk wordt aangetroffen. In het onderhavige onderzoek is dan ook, uitgaande van de brede definitie, nagegaan met welke gevallen van huiselijk geweld een gemiddelde politiemans of -vrouw gedurende een willekeurige week in het jaar 2000 geconfronteerd werd. In twee politieregio's (Brabant Zuid Oost en Kennemerland) is de politieregistratie met dit oogmerk gedurende één week nagelopen op delictcategorieën die mogelijk betrekking konden hebben op huiselijk geweld. De volgende paragraaf gaat daarop nader in.

2.3 Huiselijk geweld in de praktijk

'Ik ben eens gaan zoeken naar huiselijk geweld onder wordt geregistreerd in BPS. Ik vond het terug in eenentwintig verschillende incidentcategorieën' (Interview politiefunctionaris).

Het verkrijgen van een goed beeld van de aard en omvang van huiselijk geweld is geen eenvoudige zaak. Deze vorm van geweld wordt in het meest gangbare registratiesysteem (het Bedrijfs-ProcessenSysteem, BPS) niet apart geregistreerd. Een gevolg van de niet eenduidige registratiewijze is dat de politie in eigen beleidsrapportages op basis van BPS-cijfers nooit een adequaat beeld krijgt van de omvang van het probleem van huiselijk geweld in een regio, maar dat is een ander probleem dat overigens niet uniek is voor dit onderwerp. Alleen uit de beschrijvingen die de betrokken politiemensen maken kan de context van het desbetreffende voorval worden afgeleid. Het opzoeken en nalezen van de mogelijk relevante dossiers is een tijdrovende aangelegenheid, omdat de politie-

registratie slechts die zoekfuncties bevat die voor het praktische politiewerk noodzakelijk zijn.

In het kader van het onderhavige onderzoek is in twee politieregio's een korte inventarisatie uitgevoerd van categorieën in BPS waarvan door de onderzoekers werd verwacht dat er mogelijk meldingen van huiselijk geweld in ondergebracht zouden kunnen worden. Alle mogelijk relevante zaken die in één week in BPS werden geregistreerd zijn vervolgens doorgenomen op vormen van huiselijk geweld. Uit deze praktijkinventarisatie blijkt dat huiselijk geweld in veel categorieën kan voorkomen (zie bijlage 2). Opmerkelijk is dat meer dan de helft van de gevallen niet wordt geregistreerd in 'geweldscategorieën', maar ook onder incidenten als 'verdachte situatie', 'ziekte/onwel', 'aandachtsvestiging' en hulpverlening burger'. Verreweg de belangrijkste categorie is 'buren-/relatieproblematiek', waarin zich soms ook relatief ernstige delicten verschuilen (geweld waarbij letsel is opgetreden). In totaal werden in de regio's Kennemerland en Brabant Zuid-Oost in een gemiddelde week 90 gevallen van huiselijk geweld aangetroffen (33, respectievelijk 57, zie bijlage 2). Ongeveer de helft van de gevallen wordt ondergebracht in de categorie burenen- en relatieproblemen. Uit analyse blijkt dat het vooral die zaken betreft waarin het slachtoffer geen vervolg wil geven aan de melding. Er kan dan echter wel degelijk sprake zijn geweest van fysiek geweld.

Voor de definiëring van het begrip huiselijk geweld zijn de volgende constatering van belang. Allereerst heeft een belangrijk deel van huiselijk geweld betrekking op jongeren die weliswaar een relatie hebben gehad, maar die niet hebben samengewoond (17 procent van de gevallen). Deze categorie kan in het licht van het onderzoek niet over het hoofd worden gezien. In de tweede plaats blijkt dat huiselijk geweld zich niet persé hoeft te hebben afgespeeld in de woning, maar dat voorvallen zich ook voordoen in openbare gelegenheden (bijvoorbeeld het café) of op de openbare weg. Een derde uit oogpunt van definitie belangrijke conclusie is ook dat de mannelijke (ex-)partner het slachtoffer kan zijn van het huiselijk geweld in plaats van de vrouw (12 procent van de gevallen). Huiselijk geweld tussen homoseksuele (ex-)partners komt naar verhouding in de onderzochte registratiegegevens weinig voor (1 procent van de gevallen).

2.4 Definitie van huiselijk geweld in dit onderzoek

Op basis van de inventarisatie van literatuur en de inzichten uit de inventarisatie van de politieregistratie kan een definitie van het begrip huiselijk geweld worden geformuleerd die bruikbaar is voor het onderhavige onderzoek. Op basis daarvan is in overleg met de begeleidingscommissie besloten is de definitie te beperken tot zelfgekozen relaties. De reden is dat met name daarin de morele dilemma's voor politie en justitie een rol spelen die in paragraaf 1.1 zijn geschetst. Voor bijvoorbeeld zedenmisdrijven of kindermishandeling speelt dit minder een rol omdat de opsporingstaak van de politie dan prevaleert, respectievelijk het element van de zelfgekozen relatie dan niet aan de orde is. De definitie van huiselijk geweld in dit onderzoek kan aan de hand hiervan als volgt worden geformuleerd:

Huiselijk geweld betreft lichamelijk of geestelijk geweld tussen personen in zelfgekozen (ex-)intieme relaties (niet gebaseerd op bloedbanden).

Dit betekent dus dat:

- het geweld zowel man-vrouw als vrouw-man kan betreffen;
- ook geweld tussen homoseksuele partners wordt meegenomen;
- het geweld niet alleen binnenshuis hoeft te zijn gepleegd;
- de (ex-)partners niet gehuwd of samenwonend hoeven te zijn (geweest);
- geweld tussen familieleden wordt uitgesloten;
- geweld ouders-kinderen of kinderen-ouders wordt uitgesloten;
- geweld van ene ex-partner tegen de nieuwe partner van de andere ex-partner wordt uitgesloten .

Kader voor **3** onderzoek

3.1 Inleiding

Om de aanpak van huiselijk geweld door de politie gestructureerd te kunnen beschrijven, wordt in dit hoofdstuk het kader voor het onderzoek nader uiteengezet.

Om te beginnen is het begrip 'protocol' niet nader gedefinieerd bij de start van het onderzoek. Na een eerste inventarisatie bleek dat het type protocol dat in politieregio's wordt gehanteerd kan verschillen. Het begrip protocol kan verwijzen naar voorgeschreven handelingen, naar meer algemene richtlijnen hoe te handelen zonder voorschriften die van toepassing zijn in specifieke situaties en naar afspraken tussen de politie en andere instanties, zowel op beleidsmatig als uitvoerend niveau. De protocollen in de politieregio's Utrecht en Kennemerland omvatten zowel richtlijnen of handelingsaspecten, als afspraken met derden. In het protocol dat in de politieregio Zeeland wordt toegepast zijn primair beleidsmatige afspraken vastgelegd (die overigens wel door verschillende betrokken instanties nader moeten worden uitgewerkt). Protocollen verwijzen derhalve aan de ene kant specifiek naar het handelen van de politiefunctionaris bij taken die exclusief aan de politie toevallen en aan de andere kant naar samenwerkingsrelaties met derden. De protocollen zijn derhalve van verschillend niveau:

uitvoeringsafspraken versus afspraken over (beleidsmatige) samenwerking.

Om dit onderscheid in het vervolg van deze rapportage helder over het voetlicht te kunnen brengen is gekozen voor een benadering waarin:

1. Bij die aspecten die kunnen worden gerekend tot het exclusieve taakgebied van de politie, het handelen van de individuele politiefunctionaris centraal wordt gesteld.
2. Bij aspecten van de aanpak die niet tot het exclusieve taakgebied van de politie behoren de samenwerking met andere ketenpartners centraal wordt gesteld, voor zover deze het uitvoerende niveau betreft.

De vraag is dan uiteraard welke aspecten kunnen worden gerekend tot het exclusieve taakgebied van de politie. Alvorens hierop wordt ingegaan is het van belang een ander onderscheid toe te lichten, namelijk de verschillende stadia waarin informatie over huiselijk geweld de politie ter kennis kan komen. Achtereenvolgens gaat het om een *signaal*, *melding en aangifte* van huiselijk geweld. Het onderscheid daartussen is van belang omdat enerzijds de mogelijkheden voor de politie om aan specifieke vormen van informatie een gevolg te geven kunnen verschillen en anderzijds omdat bij die verschillende stadia ook verschillende politiefunctionarissen of organisatie-onderdelen betrokken kunnen zijn.

3.2 Stadia in het informatietraject bij huiselijk geweld

Signaal

Een duidelijke definitie van hetgeen onder een signaal van slachtofferschap van huiselijk geweld moet worden verstaan is niet voorhanden. Een signaal kan worden opgevat als informatie waaraan de politie formeel geen vervolg hoeft te geven. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een melding of aangifte, waarop moet worden gereageerd.

Een signaal is te beschouwen als een eerste mogelijkheid waardoor de politie informatie kan verkrijgen. Dit betekent dat op de één of andere manier informatie wordt ontvangen over het feit dat zich huiselijk

geweld afspeelt. Deze signalen kunnen op zeer verschillende wijze binnenkomen, zowel indirect als direct. Het meest gangbaar is dat vrienden, vriendinnen of familieleden een situatie niet langer aan kunnen zien en daarvan melding maken bij de politie. Ook een werkgever kan bijvoorbeeld merken dat een (vrouwelijke) werknemer regelmatig onder de blauwe plekken zit. Op school kunnen leerkrachten gedragsveranderingen bemerken bij kinderen. Via hulpverleningsinstanties kunnen signalen binnenkomen dat iemand waarschijnlijk binnen een zelfgekozen relatie wordt mishandeld.

Via participatie in een zorgnetwerk kan bijvoorbeeld informatie worden uitgewisseld. De privacywetgeving wordt daarvoor vaak als een obstakel gepercipieerd door de betrokkenen. Er bestaat in de praktijk veel onduidelijkheid over wat op basis van de privacywetgeving wel en niet mag worden uitgewisseld tussen de politie, hulpverleningsinstellingen, huisartsen, etcetera. De mogelijkheden zijn echter wel degelijk voorhanden.

Diverse instanties kunnen aan een signaal van huiselijk geweld een vervolg geven. Belangrijk zijn hierbij vooral de huisarts en de politie. In dat geval kan bijvoorbeeld de wijkagent of de gebiedsgebonden politiefunctionaris besluiten een bezoek te gaan brengen aan het desbetreffende huishouden.

Melding

Een volgend stadium in het formele traject is de melding. Vaak zijn aan een melding signalen voorafgegaan die al dan niet de politie bereiken. Dit heeft te maken met het feit dat het fysieke geweld in veel gevallen een progressief karakter heeft, zo blijkt uit onderzoek (Römkens: 1989). Het begint met schelden en een incidentele klap en kan eindigen met zware mishandeling.

Allereerst hoeft het slachtoffer niet zelf melding te maken van een voorval. De burens kunnen bijvoorbeeld de politie bellen omdat zij horen dat in het naastgelegen huis iemand waarschijnlijk mishandeld wordt. In een groot deel van de gevallen komt huiselijk geweld de politie ter kennis doordat burens melding maken van het geweld (of van het lawaai dat daar het gevolg van is). Het slachtoffer kan ook zelf melding maken van huiselijk geweld bij de politie.

'Op een gegeven moment ging het uit de hand lopen en begon hij steeds vaker te zeggen dat hij er wel voor zou zorgen dat ik naast zijn dooie zus zou komen te liggen. Toen dacht ik, nu wordt het tijd om de politie in te schakelen anders kan ik het straks echt niet meer navertellen.'
(Interview slachtoffer).

Het is ook mogelijk dat het slachtoffer niet afwacht, maar reeds bij een eerste (ernstige of onverwachte) uitbarsting van (fysiek) geweld melding maakt.

Ook kan onderscheid worden gemaakt tussen situaties waarin het slachtoffer in een acute (nood-) situatie de politie belt en gevallen waarin dit gebeurt wanneer het slachtoffer vindt dat 'het genoeg geweest is'. In dat geval wordt vaak pas na uitgebreide afweging het politiebureau binnengestapt, of op een andere wijze contact gezocht met de politie. Voor de reactie van de politie hebben deze verschillende omstandigheden uiteraard consequenties in termen van aanpak en benadering van dader en slachtoffer.

In het licht van een mogelijke vervolgactie is het zeer belangrijk of de politie in een acute (nood-)situatie wordt geïnformeerd of niet. Wanneer een acute melding binnenkomt verleent de politie direct assistentie (noodhulp). Dit betekent dat de dader mogelijkerwijs op heterdaad kan worden betrapt en een aanhouding in principe mogelijk is. Wanneer het slachtoffer naar het bureau komt om melding te maken nadat het geweld heeft plaatsgevonden, of wanneer wordt gevreesd dat gedrag uit de hand kan gaan lopen, zijn de strafrechtelijke mogelijkheden van de politie beperkt wanneer niet ook daadwerkelijk aangifte wordt gedaan. De politie kan dan wel verwijzen naar hulpverlenende instanties.

Aangifte en vervolg

Een ondertekende aangifte door het slachtoffer vormt voor de politie en justitiële instanties een eerste formele stap in een mogelijk strafrechtelijk traject en is om die reden van essentieel belang. Aangifte vindt op het politiebureau plaats en resulteert in een document dat wordt ondertekend door de aangever. Op basis daarvan kan worden besloten (door het Openbaar Ministerie) dat nadere actie gewenst is. Wanneer sprake is van mishandeling is in principe geen aangifte van het slachtoffer noodzakelijk om tot strafvervolgning te kunnen overgaan. In juridische termen zijn de delicten eenvoudige mishandeling of mishandeling geen zogenaamde klachtdelicten. Politie en justitie kunnen dus in principe reeds tot strafvervolgning overgaan wanneer het delict is geconstateerd. Bij delicten anders dan mishandeling (bijvoorbeeld belaging, of vernieling tussen van tafel en

bed gescheiden echtgenoten) is wel een aangifte van het slachtoffer noodzakelijk¹.

Naar aanleiding van de aangifte kan het slachtoffer ook in contact wordt gebracht met hulpverlenende instanties. Standaard wordt in de processen-verbaal van aangifte de mogelijkheid geboden in contact te worden gebracht met een medewerker van het Bureau Slachtofferhulp. Ook doorverwijzing naar andere hulpverlenende instanties is uiteraard (net als bij een melding) mogelijk.

De verschillende stadia in het traject rondom huiselijk geweld kunnen vervolgens worden geplaatst in het licht van de vraag bij welke aspecten de politie een exclusieve taak heeft en bij welke aspecten de verantwoordelijkheden (ook) bij derden liggen. In het eerste geval is de politie de eerste aangewezen partij en staat het handelen van de politiefunctionarissen voorop. In het tweede geval is samenwerking met andere (veiligheids-)partners een vereiste.

3.3 Taken van de politie en samenwerkingsrelaties met derden

Exclusieve taken van de politie ten aanzien van huiselijk geweld

De vraag wat binnen de aanpak van huiselijk geweld tot het takenpakket van de politie zou *moeten* behoren met het oog op een adequate aanpak van huiselijk geweld is in het licht van dit onderzoek niet aan de orde. Het gaat daarentegen om de vraag welke onderdelen van de aanpak van huiselijk geweld *niet door derden* kunnen worden verricht, die met andere woorden het exclusieve taakgebied van de politie vormen.

Wanneer deze omschrijving wordt gehanteerd kunnen de volgende aspecten tot het exclusieve taakgebied van de politie worden gerekend:

- gevolg geven aan een acute melding van huiselijk geweld door het verlenen van noodhulp;
- aanhouden op heterdaad;
- bemiddeling op de plaats van het delict;
- het opnemen van een melding achteraf op het politiebureau;

1 Vernieling is binnen het huwelijk niet vervolgbaar.

- het opnemen van een aangifte op het politiebureau;
- het vastleggen van informatie in het bedrijfsprocessensysteem of een ander registratiesysteem;
- aanhouding buiten heterdaad;
- vervolgacties richting andere instanties.

Voor het handelen van de individuele politiemensen is in de eerste plaats de **situationele aanpak** van belang. Voor een deel is sprake van voorgeschreven handelingen, bijvoorbeeld wanneer men te maken heeft met een assistentieverlening, of wanneer een aangifte moet worden opgenomen. Deze blijven in dit rapport buiten beschouwing, voor zover het niet gaat om zaken die niet specifiek in handelingsprotocollen voor huiselijk geweld aan de orde komen (bovenop algemene voorschriften derhalve). De situationele aanpak kan zowel de dader als het slachtoffer betreffen.

Ten tweede zijn **bejegeningsaspecten** van belang. Het gaat hierbij om de wijze waarop slachtoffer en dader te woord worden gestaan, behandeld, et cetera. In een handelingsprotocol wordt met name aan dit type aspecten aandacht besteed.

Ten derde is van belang hoe informatie over huiselijk geweld wordt **geregistreerd**. Ook daarbij is de vraag aan de orde of handelingsprotocollen daarop invloed uitoefenen.

Tot slot is van belang welk (**strafrechtelijk**) **gevolg** aan een melding of aangifte wordt gegeven, indien dit tot de mogelijkheden behoort. De vraag is vooral of regio's waarin met een handelingsprotocol of samenwerkingsconvenant gewerkt wordt met het geven van een gevolg anders omgaan dan regio's waarin dat niet het geval is.

Binnen de politie-organisatie kunnen voorts verschillende functionarissen een rol spelen. Allereerst zijn dat de medewerkers van de basispolitiezorg die ofwel moeten reageren op acute meldingen, ofwel meldingen en aangiften opnemen op het politiebureau. Dit laatste kan ook plaatsvinden door gespecialiseerde politiefunctionarissen. Deze functionarissen kunnen worden beschouwd als degenen die de '1e-lijns' actie verzorgen richting dader en slachtoffer. Zij verzorgen daarbij tevens de registratie van de voorvallen waarmee zij te maken hebben gehad in de desbetreffende registratiesystemen.

In de 2e lijn beschikt de politie eveneens over functionarissen die te maken kunnen krijgen met huiselijk geweld. Het kan bijvoorbeeld gaan om de wijkagent (of een gebiedsgebonden politiefunctionaris) die een

signaal ontvangt en daarop reageert of een vervolg geeft aan een melding die eerder is behandeld door collega's van de noodhulp. Een nader onderzoek door de recherche (binnen de basispolitiezorg) is een tweede mogelijkheid. Een vervolg kan ook worden gegeven door een specialist, bijvoorbeeld een taakaccenhouder huiselijk geweld. Soms wordt deze functionaris pas ingeschakeld wanneer de wijkagent reeds actie heeft ondernomen (soms betreft het derhalve dus zelfs '3e-lijns' activiteiten).

Aanpak van huiselijk geweld door de politie in samenwerking met derden

Naast de handelingen waarvoor de politie geen beroep kan doen op derden is er sprake van een groot 'activiteitengebied' waarbinnen de politie eveneens een rol speelt. Bij huiselijk geweld gaat het primair om de wijze waarop:

- wordt omgegaan met informatie over huiselijk geweld die verkregen wordt van derden (signalen);
- een (strafrechtelijk) gevolg wordt gegeven aan een melding of aangifte, indien dit tot de mogelijkheden behoort;
- zowel slachtoffer als dader actief wordt doorverwezen naar hulpverlening.

In dit verband is in de eerste plaats van belang welke **samenwerkingsafspraken** tussen de betrokken partijen zijn gemaakt. Enerzijds gaat het daarbij om afspraken op beleidsmatig niveau, welke in dit rapport niet nader aan de orde komen. Anderzijds kan het gaan om zeer praktische afspraken tussen de politie en andere instanties. Op de vraag hoe deze in de praktijk uitwerken gaan we in de volgende hoofdstukken nader in.

In het verlengde hiervan moet aandacht worden besteed aan de vraag welke **praktische (on)mogelijkheden** zich voordoen bij de aanpak van huiselijk geweld en in hoeverre protocollering daarop invloed heeft. Zaken waaraan in dit verband moet worden gedacht zijn bijvoorbeeld de privacywetgeving of wachtlijsten bij hulpverleningsinstellingen. Deze aspecten komen eveneens aan de orde.

In het samenwerkingsnetwerk van de politie in het kader van huiselijk geweld kunnen vele partijen betrokken zijn. Onderscheid kan ten eerste worden gemaakt naar instanties of personen die signalen kunnen

doorgeven aan de politie. In het vervoltraject zijn er instanties die zich met name richten op het slachtoffer (hulpverlening) en instanties die zich richten op de daders (OM, reclassering).

4 Werkwijze van de Nederlandse politie bij huiselijk geweld

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde wat de stand van zaken is (per januari 2001) als het gaat om het toepassen van een gestructureerde aanpak van huiselijk geweld door de afzonderlijke regiokorpsen. Daarna wordt in kaart gebracht wat de protocollen precies behelzen die in regio's Utrecht, Kennemerland en Zeeland worden toegepast. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan recente ontwikkelingen in de andere onderzoeksregio's (Rotterdam-Rijnmond, Brabant Zuid-Oost en Groningen) voor zover die betrekking hebben op het ontwikkelen van een meer gestructureerde aanpak van huiselijk geweld.

4.2 Landelijke stand van zaken

Om in kaart te kunnen brengen wat de landelijke stand van zaken is met betrekking tot de ontwikkeling van een gestructureerde aanpak van huiselijk geweld, heeft een telefonische informatieronde plaatsgevonden langs alle politieregio's in Nederland. Uit die telefonische informatieronde komt naar voren dat het grootste deel van de regiokorpsen in januari 2001 géén protocol of convenant hanteerde voor de aanpak van huiselijk geweld. Tabel 4.1 geeft daarvan een overzicht.

Tabel 4.1: Stand van zaken ten aanzien van protocolvorming voor huiselijk geweld (per 1-1-2001).

GEEN PROTOCOL		WEL PROTOCOL
Geen protocol, hier ook niet mee bezig	Nog geen protocol, bezig met de ontwikkeling	Wel een protocol
Gooi en Vechtstreek Limburg Noord Flevoland IJsselland Rotterdam-Rijnmond Noord en Oost Gelderland	Gelderland Midden Zaanstreek Waterland Zuid Holland Zuid Midden en West-Brabant Limburg Zuid Drenthe Twente Brabant Noord Groningen Brabant Zuid Oost Friesland Noord Holland Noord Gelderland Zuid	Zeeland Kennemerland Haaglanden Utrecht Amsterdam Amstelland Hollands Midden

Hoewel begin 2001 de meeste korpsen nog geen handelingsprotocollen of samenwerkingsconvenanten toepasten, gaf op dat moment al wel een belangrijk deel van de politieregio's aan met de ontwikkeling van een meer gestructureerde aanpak van huiselijk geweld bezig te zijn.

In de regio Gelderland Midden heeft men bijvoorbeeld een werkgroep geformeerd, die een plan van aanpak voor huiselijk geweld moet vaststellen. De regio Zaanstreek Waterland is bezig met de ontwikkeling van een samenwerkingsconvenant en heeft in dat kader overleg met diverse externe instanties. In de regio Midden en West-Brabant zijn diverse werkgroepen geformeerd en hebben enkele agenten een training gehad om de signalen van huiselijk geweld beter op te vangen en de bewustwording op dit gebied te vergroten. In Drenthe is huiselijk geweld tot speerpunt van beleid benoemd voor het jaar 2002; daarom wil men daar in de loop van dit jaar beginnen met het ontwikkelen van een protocol, in samenwerking met het Openbaar Ministerie. Slechts enkele korpsen geven begin 2001 aan dat niet gewerkt wordt aan een meer gestructureerde aanpak van huiselijk geweld in de één of andere vorm.

4.3 (Gestructureerde) aanpak van huiselijk geweld in de geselecteerde regio's

In deze paragraaf worden protocollen en convenanten (Utrecht, Kennemerland, Zeeland) kort beschreven. Tevens wordt kort stilgestaan bij de ontwikkelingen in de drie andere regio's (Groningen, Rotterdam-Rijnmond, Brabant-Zuid-Oost).

Utrecht

De politieregio Utrecht wordt door veel andere korpsen gezien als hét voorbeeld waar het gaat om de aanpak van huiselijk geweld. De in de vier districten van de stad Utrecht ontwikkelde aanpak van huiselijk geweld richt zich vooral op die gevallen waarin melding is gemaakt van huiselijk geweld, maar geen aangifte is gedaan, of op gevallen waarin dat laatste wel is gebeurd, maar waarbij het slachtoffer de aangifte weer heeft ingetrokken¹. De aanpak van Utrecht besteedt daarnaast aandacht aan de samenwerking door de politie met derden.

De aanpak die wordt gehanteerd is gebaseerd op het boek 'Vrouwenmishandeling: een zorg voor de politie!' (Van der Ent en Evers:1996), waarvan hierna de belangrijkste punten worden samengevat. Huiselijk geweld wordt in het Utrechtse project opgevat als 'vrouwenmishandeling'. Daar wordt het volgende onder verstaan: (dreigen met) fysiek geweld door de mannelijke (ex-)partner, waardoor, tegen de wil van de vrouw, inbreuk wordt gemaakt op haar fysieke integriteit en/of de vrouw pijn of letsel toebrengen dan wel psychisch geweld toepassen.

Van der Ent en Evers gaan uit van het *ABCDE van geweld in relaties*. Dit model houdt het volgende in:

¹ Bij dat laatste moet worden opgemerkt dat dit formeel niet kan wanneer sprake is van mishandeling, omdat dit geen klachtdelict betreft.

A: Ask	Stel vragen en oordeel niet.
B: Believe	Neem het verhaal van het slachtoffer serieus.
C: Call	Bel voor ondersteuning voor het slachtoffer. Dit kunnen vrienden zijn, familie of medische hulp. Spreek bovendien de verdachte aan op zijn verantwoordelijkheid.
D: Document	Leg het verhaal vast.
E: Ensure safety	Bespreek en waarborg zoveel mogelijk de veiligheid van het slachtoffer.

Politiemedewerkers in Utrecht worden tevens geschoold in de aanpak van huiselijk geweld. Een aanzienlijk aantal medewerkers heeft deze training reeds gevolgd.

Kennemerland

Door de gemeente Haarlem is vanaf 1998 een aanpak van huiselijk geweld ontwikkeld. De politie is in de stad Haarlem begin 2000 van start gegaan met het project 'Geweld in het gezin', onder regie van de gemeente. Een onderdeel van het project is het gebruik van een protocol voor de behandeling van meldingen of aangiften van huiselijk geweld door de politie. Aan het begin van het project zijn tien politiemedewerkers als aandachtsfunctionaris aangesteld, dat wil zeggen dat zij een taakaccent hebben ten aanzien van huiselijk geweld. Met andere woorden, zij zijn naast hun gewone taken, extra alert op zaken van huiselijk geweld en anticiperen daarop direct. Het project "Geweld in het gezin" beperkt zich tot het district Haarlem in de regio Kennemerland.

Het protocol richt zich op een breed scala van huiselijk geweld. Het begrip wordt hier opgevat als geweld dat door iemand in de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd. De huiselijke kring bestaat uit (ex-)partners, gezinsleden, familieleden en huisvrienden. De definitie komt redelijk overeen met de definitie zoals die in Zeeland wordt gehanteerd en is breder dan de Utrechtse omschrijving.

De inhoud van het protocol is praktisch. De basis van het protocol is ook hier de publicatie van Van der Ent en Evers (1996). De aanpak vertoont derhalve nogal wat overeenkomsten met die van de regio

Utrecht. De doelstelling van interventie van de politie is het stoppen van het geweld, op korte en op langere termijn. Dit kan bewerkstelligd worden door:

- gebruik te maken van het ABCDE van geweld binnen relaties (zie Utrecht);
- éénduidig te registreren in het bedrijfsprocessensysteem, dat wil zeggen onder de noemer "vrouwenmishandeling" of onder de noemer "buren- relatieproblemen";
- de behandeling en bejegening van het slachtoffer volgens de Wet Terwee te laten plaatsvinden;
- het doen van aangifte te bevorderen;
- het intrekken van aangiften onmogelijk te maken;
- indien nodig ambtshalve te vervolgen;
- door te verwijzen naar interne personen of naar externe instanties;
- te zorgen voor veiligheid van het slachtoffer, bijvoorbeeld door middel van noodopvang of advisering.

Omdat het project in Haarlem onder regie van de gemeente plaatsvindt, nemen veel partners deel. Het protocol is ondertekend door de politie, de reclassering en het Openbaar Ministerie. In de projectgroep hebben echter ook nog andere instanties zitting, bijvoorbeeld het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling, het Buro Slachtofferhulp, de vrouwenopvang, het fion, de geestelijke gezondheidszorg en de verslavingszorg.

In Kennemerland gaat de structurele scholing van politieagenten binnenkort van start. Op dit moment hebben de aandachtsfunctionarissen en enkele andere medewerkers de training gevolgd en de bedoeling is om in de loop van de tijd het hele korps te trainen op de aanpak en de problematiek van huiselijk geweld.

Zeeland

In 1999 is in Zeeland het provinciaal beleidskader "De Vrijblijvendheid Voorbij" geformuleerd. Dit beleidskader (dat loopt tot 2003) is gericht op preventie en hulpverlening aan slachtoffers van seksueel en relationeel geweld in Zeeland. Het beleidskader vormt allereerst een basis voor het beleid van hulpverleningsinstanties en provincie, maar is ook relevant voor de politie. Huiselijk geweld wordt in het Zeeuwse

beleidskader zeer breed gedefinieerd: "het beleidskader richt zich primair op structureel geweld in een huiselijke vertrouwensrelatie. Daarbinnen vallen ook de gezinsvervangende relaties". Het gaat derhalve niet alleen om geweld binnen zelfgekozen intieme relaties, zoals in dit onderzoek het begrip is ingeperkt, maar breder. Zo vallen ook ouder-kind relaties en huisvriend-kind relaties binnen de Zeeuwse definitie.

Het beleidskader beperkt zich tot hoofdlijnen, waarop een beschrijving wordt gegeven van de knelpunten en de mogelijke oplossingen in geval van huiselijk geweld. Van bovenstaande kwaliteitseisen zijn vervolgens actiepunten afgeleid die vanaf 2000 zouden moeten worden aangepakt, die ten dele van belang zijn voor de politie. Deze hebben specifiek betrekking op cliëntenparticipatie bij de kwaliteitsontwikkeling en deskundigheidsbevordering ten aanzien van slachtoffers van seksueel en relationeel geweld. Voorts wordt geconstateerd dat daderaanpak zonder strafrechtelijke vervolging nog vrijwel volledig ontbreekt in Zeeland.

Om de aanpak van de actiepunten uit het beleidskader te bewerkstelligen is een convenant opgesteld. Daarin committeren de partijen zich aan het beleidskader en de taak die zij toegeschreven hebben gekregen in dit kader. Het samenwerkingsconvenant geeft slechts globale richtlijnen. Opvallend is dat alle grote partijen dit hebben getekend (politie, reclassering, vrouwenopvang, provincie, gemeenten, slachtofferhulp, et cetera), maar dat de handtekening van het Openbaar Ministerie ontbreekt.

Politieregio's zonder protocol voor huiselijk geweld

De overige regio's die in het onderzoek werden onderzocht werken (nog) niet met protocollen voor de aanpak van huiselijk geweld. In deze regio's zijn echter wel enkele andere ontwikkelingen gaande die kunnen worden geplaatst in het licht van een meer gestructureerde aanpak van huiselijk geweld. Daarop wordt kort ingegaan.

In de politieregio Groningen wordt gewerkt aan een project dat is gericht op een beperkt onderdeel van huiselijk geweld, namelijk geweld tegen vrouwen binnen de huiselijke kring. Door middel van hulpverlening aan het slachtoffer én aan de dader wordt getracht het geweld te stoppen. In het project wordt samen gewerkt met diverse partners om een zo adequate manier van aanpak van huiselijk geweld te

bewerkstelligen. Deze partners zijn de politie, Thuisfront, fion, het algemeen maatschappelijk werk, de ambulante forensische psychiatrie, Buro Slachtofferhulp en het Openbaar Ministerie.

In de regio Rotterdam-Rijnmond is in april 1997 het project Aware van start gegaan. Aware staat voor "Abused Women's Active Response Emergency" en kan worden beschouwd als een sluitstuk dat, onder zeer specifieke voorwaarden, kan worden ingezet in het geval van aanhoudende problemen (geweld en belaging) tussen een vrouw en haar voormalige man of vriend. Concreet betekent Aware dat een systeem bij de vrouw thuis wordt geïnstalleerd, waarmee ze met één druk op de knop de politie kan alarmeren. Bovendien krijgt ze een mobiel alarmsysteem dat tot op een zekere afstand van het huis werkt. Op dit moment wordt Aware aangeboden via bureau vrouwenopvang Rotterdam, waar een medewerker fulltime is aangesteld voor de coördinatie en afwikkeling.

In de regio Brabant Zuid-Oost start binnenkort in twee afdelingen in Eindhoven een pilot-project rondom huiselijk geweld. De regio is, onder andere in samenwerking met de provincie, volop doende de samenwerking met andere ketenpartners te organiseren en is geïnteresseerd in mogelijke invoering van het Utrechtse model. Men ziet de uitkomsten van het onderhavige onderzoek mede als een stap in het structureren van de aanpak van huiselijk geweld.

4.4 Inhoud en reikwijdte van de aanpak van huiselijk geweld

In deze paragraaf worden de belangrijkste onderdelen van de aanpak in Kennemerland (district Haarlem) en Utrecht (stad Utrecht, vier districten) op een rij gezet. Het gaat hierbij om het handelingsprotocol, respectievelijk de aanpak die in Kennemerland en Utrecht worden gebruikt. De beschrijving wordt beperkt tot de onderdelen die betrekking hebben op het handelen van de politie. Er zijn in Kennemerland ook protocollen opgesteld door het Openbaar Ministerie en de reclassering, maar die blijven in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing. De hoofdstukken 5 en 6 gaan in op de vraag hoe hiermee

in de praktijk wordt gewerkt, in vergelijking met regio's zonder protocol.

Handelingen van de politie bij een acute melding

Het handelen van de politie bij een acute melding is voor een belangrijk deel voorgeschreven in normale procedures en verschilt wanneer sprake is van huiselijk geweld niet van anderssoortige meldingen. Afhankelijk van de aard van de melding wordt de prioriteit bepaald en het aantal politiemensen dat wordt ingezet.

Wanneer sprake is van een (verbaal of fysiek) conflict dienen de dader en het slachtoffer te worden gescheiden en ook separaat te woord worden gestaan. De veiligheid van het slachtoffer dient vervolgens te worden gewaarborgd. Bij huiselijk geweld is dit soms complex, aangezien zowel de dader als het slachtoffer zich in veel gevallen nog in dezelfde woning bevinden (en daar ook willen blijven). Soms is het noodzakelijk één van beide partijen elders onder te brengen. Het kan gaan om noodopvang, maar ook mogelijkheden in de privé-omgeving van de betrokkene worden genoemd (protocol Kennemerland). De bejegening van het slachtoffer aan de hand van het ABCDE-model (protocol Kennemerland, Utrecht), heeft uiteraard ook betrekking op de acute melding.

Tot slot wordt vermeld dat aangifte door het slachtoffer zo veel mogelijk wordt bevorderd wanneer sprake is van een melding of signaal. Wanneer geen aangifte wordt gedaan, wordt bekeken of een strafbaar feit ambtshalve kan worden onderzocht. Indien dat zo is wordt, volgens het protocol Kennemerland een politieonderzoek ingesteld.

Handelingen van de politie bij melding achteraf of aangifte

Het handelen van de politie bij een melding achteraf of aangifte is anders. Het gaat hier om een handeling die zich afspeelt op het politiebureau. De protocollen van de politieregio's Utrecht en Kennemerland besteden veel aandacht aan het optreden bij de melding achteraf/aangifte. Het ABCDE-model staat ook hier centraal bij de bejegening van het slachtoffer. Specifiek worden in Kennemerland correcte bejegening, informatieverstrekking en schadebemiddeling genoemd als aspecten van belang, waarbij wordt verwezen naar de Aanwijzing Slachtofferzorg (voorheen Wet en Richtlijnen Terwee).

Inhoudelijk gelden voorschriften voor de aspecten die in de aangifte aan de orde dienen te komen. Het gaat daarbij om een:

- algemene beschrijving van de relatie;
- een beschrijving van de verandering in de relatie;
- een beschrijving van het eerste geweldsincident;
- een beschrijving van een typisch/markant geweldsincident;
- een beschrijving van het ernstigste geweldsincident;
- een beschrijving van het laatste geweldsincident;
- de ideeën van het slachtoffer over de toekomst.

Aangezien een dergelijke uitgebreide aangifte complex kan zijn wordt in Kennemerland de suggestie gedaan de aangifte niet in één keer op schrift te stellen, maar te werken met vervolgfafspraken. Specifiek wordt door Kennemerland vermeld dat een eenmaal gedane aangifte niet meer kan worden ingetrokken.

Handelingen van de politie bij registratie

Het aspect registratie komt in de aanpak van Utrecht en Kennemerland een aantal malen aan de orde. Allereerst wordt gesteld dat geweldsincidenten die kunnen worden aangemerkt als een vorm van 'huiselijk geweld' eenduidig moeten worden vastgelegd in het bedrijfsprocessensysteem onder de incidentcode 343 (vrouwenmishandeling) of 346 (kindermishandeling). Voorts vormt het werken met een aandachtsvestiging in het bedrijfsprocessensysteem een mogelijk onderdeel van de waarborging van de veiligheid van het slachtoffer.

Samenwerking

Samenwerking heeft in de eerste plaats betrekking op interne samenwerking binnen de politie-organisatie. Doorverwijzing kan intern plaatsvinden van de eerste politieopvang naar een gespecialiseerde afdeling (of naar taakaccenthouders).

Externe doorverwijzing betreft een (rechts-)hulpverlenende instantie met betrekking tot het slachtoffer, of naar de reclassering met betrekking tot een verdachte. In de regio Utrecht is voorts doorverwijzing van de verdachte naar justitiële hulpverlening (individuele trajectbegeleiding) mogelijk. Inschakeling van noodopvang behoort eveneens tot de mogelijkheden.

Exclusieve taken **5** van de politie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke werkwijze door de politie wordt gehanteerd bij de behandeling van een geval van huiselijk geweld. Het betreft daarbij de aspecten die specifiek behoren tot het takenpakket van de politie. In termen van beoordeling zou kunnen worden gesteld dat de politie er primair verantwoordelijk voor is dat deze elementen adequaat worden verzorgd. Het betreft achtereenvolgens de handelingen van de politie bij een acute melding, bij een melding achteraf of aangifte op het politiebureau en bij het geven van een (strafrechtelijk) vervolg aan een aangifte of melding van huiselijk geweld. Daarnaast komt ook het element van de registratie aan de orde. In dit hoofdstuk wordt beschouwd wat de handelwijze van de politie in de praktijk is, in het licht van hetgeen in de protocollen is opgenomen.

5.2 Handelen van de politie bij een acute melding

Het handelen van de politie in geval van een melding van een acute situatie of crisissituatie vindt plaats terwijl dat geweld nog gaande is of net heeft plaatsgevonden. De politie gaat naar de plek van het delict toe en probeert de situatie te stabiliseren. Daarvoor geldt om te beginnen

een aantal richtlijnen die de politie in alle gevallen van geweldsdelicten toepast en die derhalve niet specifiek zijn voor huiselijk geweld. Van belang is bijvoorbeeld dat de betrokken partijen gescheiden worden (als ze beide nog aanwezig zijn) en ook separaat te woord worden gestaan, wanneer dit mogelijk is met twee agenten ter plaatse. Aangezien dit tot de normale procedure behoort waarmee wordt opgetreden door de politie zijn er geen verschillen tussen de onderzochte regio's.

Uit een beperkte analyse (90 gevallen) van registratiegegevens uit de regio's Kennemerland en Brabant Zuid-Oost kan voorzichtig worden geconcludeerd dat het tijdens een acute melding ruwweg in de ene helft van de gevallen gaat om zaken waarin de betrokken partijen al uit elkaar zijn, maar één van de betrokkenen de ander lastigvalt (vanwege spullen die nog bij de ander staan, vanwege kinderen, maar ook meer structurele vormen van belaging). Wanneer de (ex-)partners niet meer bij elkaar wonen en er voorts geen sprake van is geweest dat het slachtoffer de dader bewust in huis heeft toegelaten (zonder dat dit nodig was om bijvoorbeeld de kinderen op te halen) is helder dat sprake is van een strafbaar feit en niet van een relatieprobleem. De politie beschouwt in zulke gevallen de zaak ook als zodanig.

Man en vrouw waren op straat in een vechtpartij verzeild geraakt. Zij had een bult op het hoofd, hij had een paar flinke schrammen in het gezicht. Beiden waren flink onder invloed (praktijkvoorbeeld).

Bij de andere helft van de meldingen is wel sprake van partijen die (nog) bij elkaar wonen. Verschillende situaties kunnen daarbij worden onderscheiden:

1. Het slachtoffer geeft zelf aan te willen dat de politie actie onderneemt, of wil elders ondergebracht worden. In dat geval wordt doorverwezen naar hulpverlening.
2. Het slachtoffer geeft aan zelf actie te gaan ondernemen, bijvoorbeeld door een echtscheiding in gang te zetten.
3. Het slachtoffer (doorgaans de vrouwelijke partner) zegt dat 'er niets aan de hand is' of woorden van vergelijkbare strekking en zegt geen nadere actie van de politie te willen. In deze gevallen voldoet de politie doorgaans aan dat verzoek.
4. Het is onduidelijk wat zich heeft afgespeeld omdat door beide partijen klappen werden uitgedeeld of omdat de betrokkenen onder invloed zijn van drank en/of drugs. Ook in deze gevallen onderneemt de politie doorgaans geen nadere actie.

Wanneer sprake is van een situatie waarin het slachtoffer elders wil worden ondergebracht, reageert de politie daarop door te proberen de gevraagde hulp te bieden. Wanneer actie van de politie wordt verwacht is deze uiteraard afhankelijk van de mogelijkheden die er op dat moment zijn. Wanneer de dader het huis al uitgevlucht is wordt ook wel volstaan met aan te geven dat het slachtoffer kan bellen wanneer er weer problemen ontstaan.

Wanneer het slachtoffer meldt zelf actie te gaan ondernemen, laten de betrokken politiemensen het daarbij. Uit de mutaties is niet op te maken of achteraf ook wordt gecontroleerd of het slachtoffer ook daadwerkelijk de actie heeft ondernomen die op dat moment wordt aangegeven.

'...komt een vrouw aan de deur met een flinke schaafwond aan het gezicht, maar ze zegt dat er 'niets aan de hand' is. Meneer kwam ook nog aan de deur en leek een beetje opgefokt. Ze vroegen of we weg konden gaan. Surveillance voortgezet.'
(praktijkvoorbeeld).

Het slachtoffer kan ook de politie niet willen binnenlaten of aangeven dat er niets aan de hand is, vaak met het verzoek aan de politie om weer weg te gaan (de dader is in veel van deze gevallen nog in huis). Meestal doet de politie dat in die gevallen ook, zo komt uit registratiegegevens naar voren.

Bij een acute melding beperken de politiemensen zich doorgaans tot het inventariseren van het gebeurde en het sussen van de situatie. Politiemensen stellen zich doorgaans terughoudend op richting het slachtoffer zo blijkt uit registratiegegevens en interviews met slachtoffers. De tijd ontbreekt om langdurig met de betrokkenen te spreken. Zo wordt bijvoorbeeld zelden gevraagd of het slachtoffer al eerder geweldsincidenten heeft gemeld.

Een belangrijke afweging is of een geval van huiselijk geweld moet worden beschouwd als een relatieprobleem of als een strafbaar feit. Uit de groepsinterviews met politiemensen komt naar voren dat huiselijk geweld vaak als een relatieprobleem wordt beschouwd en daarmee in de beleving van politiemensen tot 'verboden gebied' voor interventies wordt. Reacties in de trant van "dat moeten ze eerst maar eens zelf oplossen" worden vaak gehoord van collega's, zo komt uit interviews met politiemensen naar voren. Deze houding verandert wanneer meer mensen training of scholing op het gebied van huiselijk geweld hebben gehad. Het besef neemt dan toe dat huiselijk geweld allereerst moet worden beschouwd als een strafbaar feit dat ook als zodanig kan

worden aangepakt. Wanneer één van de betrokkenen (meestal het slachtoffer) aangeeft in contact gebracht te willen worden met hulpverlening wordt daarop in het algemeen adequaat gereageerd en de instanties waarnaar is verwezen worden in de mutatie genoemd. In dat opzicht is geen verschil geconstateerd tussen regio's met en zonder protocol.

Wanneer een geweldsincident heeft plaatsgevonden is het van groot belang de veiligheid van het slachtoffer te waarborgen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. In de meeste gevallen laat de politie het slachtoffer weten dat altijd gebeld kan worden, mochten er nieuwe problemen ontstaan. In dat opzicht is er geen verschil tussen plaatsen waar wel en niet met een protocol of methodiek wordt gewerkt.

Voorts kan de politie familie of bekenden van het slachtoffer vragen om ondersteuning te bieden. Dit vormt ook onderdeel van het ABCDE-model¹ dat zowel in Utrecht als in Kennemerland gehanteerd wordt. Zowel uit registratiegegevens als uit interviews met politiemensen, ketenpartners en slachtoffers, zowel in de regio's met als zonder protocol, komt echter naar voren dat dit in de praktijk niet of nauwelijks gebeurt. Meestal wordt volstaan met aan het slachtoffer duidelijk maken dat onmiddellijk zal worden gereageerd als deze de politie belt.

Indien er sprake is van een ernstige situatie, kan bijvoorbeeld de dader of het slachtoffer elders worden ondergebracht. In de meeste gevallen wordt het slachtoffer meegenomen en bijvoorbeeld in een opvanghuis ondergebracht. Het komt ook voor dat de dader elders wordt ondergebracht, met name indien ook kinderen aanwezig zijn. Meer sporadisch wordt de dader meegenomen naar het bureau als hij het huis niet wil verlaten. Tussen protocolregio's en niet-protocolregio's zijn geen verschillen geconstateerd als het gaat om het elders onderbrengen van het slachtoffer danwel de dader. In de groepsinterviews kwam een aantal keren naar voren dat het vooral van de situatie (bijvoorbeeld ook de ernst van het geweldsdelict) en de individuele politieagent afhankelijk is wie elders wordt ondergebracht, het slachtoffer of de dader.

1 Call: Bel voor ondersteuning voor het slachtoffer. Dit kunnen vrienden zijn, familie of medische hulp.

5.3 Handelen van de politie bij een melding of aangifte achteraf

'Ik heb met veel vrouwen hier in het Blijf zitten praten en wat me opvalt is hoe weinig vrouwen weten wat het verschil is tussen een melding en een aangifte. Dan zijn ze naar de politie gestapt met de vraag: "Kan ik aangifte doen van mishandeling" en dan blijkt achteraf toch dat ze niets onderekend hebben en dus alleen maar een melding hebben gemaakt. Dat zou eigenlijk wel verbeterd moeten worden.' (Interview slachtoffer)

Een melding of aangifte achteraf wordt bijna altijd op het politiebureau gedaan. Dit betekent zowel voor de politie als voor het slachtoffer een belangrijk moment. Voor de politie is de aangifte essentieel om (strafrechtelijke) vervolgactie te kunnen ondernemen. Een aandachtspunt in dit verband is het verschil tussen melding en ondertekende aangifte. Voor de politie een essentieel onderscheid, voor het slachtoffer vaak een onduidelijk verschil. Voorts is het van groot belang dat een slachtoffer van huiselijk geweld dat aangifte komt doen in alle opzichten zeer zorgvuldig bejegend wordt.

Stimuleren van het doen van aangifte

Als een slachtoffer besluit aangifte te doen, is meestal sprake van herhaald geweld, zo komt uit interviews met politiemensen, ketenpartners en slachtoffers naar voren. Veel respondenten zijn van mening dat het slachtoffer vaak in een eerder stadium gestimuleerd zou moeten worden aangifte te doen. In de protocollen van Kennemerland en Utrecht wordt hier aandacht aan besteed, maar uit de groeps gesprekken met politiemedewerkers en ketenpartners in die regio's blijkt dat dit nog niet altijd de feitelijke werkwijze is.

Een verklaring hiervoor is waarschijnlijk mede dat wanneer wordt gereageerd op een melding de probleemhistorie meestal niet bekend is. Wanneer ter plaatse de situatie afdoende is gesust en het slachtoffer voldoende zelfredzaam lijkt te zijn, laten de politiemensen het vaak daarbij. Doorgaans wordt het slachtoffer dan wel aangeraden tevens aangifte te doen. Op dat moment zijn de politiemedewerkers in de meeste gevallen niet op de hoogte van eventuele eerdere problemen (tenzij het een 'bekend' adres is), dus is het moeilijk in te schatten of het slachtoffer ook zal doen wat hij of zij zegt en de raad om aangifte te doen zal opvolgen.

Wanneer het slachtoffer al meerdere malen aangiften heeft gedaan maar die vervolgens weer heeft ingetrokken, raden de betrokken politiemensen het opnieuw doen van aangifte incidenteel zelfs af. Zij proberen daarmee te voorkomen dat 'onnodig papierwerk' moet worden gedaan, vanuit de verwachting dat het slachtoffer de aangifte wederom niet zal doorzetten. Dit beeld komt in vier van de twaalf

groepsinterviews naar voren. In het algemeen bestaat bij de ketenpartners en slachtoffers eveneens de indruk dat de politie het doen van aangifte meer zou kunnen stimuleren.

'Intrekken' van een aangifte

Het 'intrekken' van een aangifte is formeel niet mogelijk, tenzij het een klachtdelict betreft. In de praktijk geeft het weinig problemen een naar het parket opgestuurde aangifte ongedaan te maken. De politie en het OM zien, indien het slachtoffer dit wenst, vaak zonder vragen af van verdere actie. Het intrekken van een aangifte wordt door de meeste geïnterviewde politiemensen onwenselijk genoemd. Ze geven echter wel aan dat er in de diverse korpsen genoeg collega's zijn die het intrekken van een aangifte juist prima vinden.

Tussen de regio's met en zonder protocol bestaat in de praktijk (nog) weinig verschil, zo blijkt uit de groepsinterviews met politiemensen. Hoewel bijvoorbeeld in het protocol van Kennemerland specifiek aandacht wordt besteed aan het intrekken van een aangifte ('een eenmaal gedane aangifte wordt niet meer ingetrokken'), blijkt dat dit in de praktijk wel degelijk te worden gedaan. Een mogelijke verklaring is dat in Kennemerland de aanpak van huiselijk geweld nog niet is geïntegreerd in de werkwijze van alle medewerkers van het district Haarlem. In de stad Utrecht was een groter deel van de politiemensen geschoold in de aanpak van huiselijk geweld, maar het kennisniveau is enigszins verwaterd door het verloop binnen de teams en het gebrek aan voldoende mogelijkheden om deze kennis up to date te houden.

Inhoudelijke aspecten van de aangifte

Het slachtoffer moet vaak een aanzienlijke drempel overwinnen alvorens aangifte te doen. In de literatuur wordt benadrukt dat het daadwerkelijk strafrechtelijk vervolgen van een dader vaak pas in laatste instantie aan de orde is. Ook uit het onderhavige onderzoek komt dit beeld naar voren: als de relatie nog in stand is, wordt doorgaans eerst op andere manieren geprobeerd het geweld te stoppen. Cruciaal voor een adequate behandeling van een aangifte is dan ook een goed zicht op de probleemhistorie van het slachtoffer. Het is noodzakelijk dat agenten eerst informeren welke andere meldingen of aangiften het slachtoffer reeds heeft gedaan, welke andere wegen eventueel reeds bewandeld zijn om het geweld te stoppen en duidelijk uit te leggen wat de gevolgen van een aangifte zijn. Een actieve en

vragende houding van politiemensen is ook vereist om de ware aard van de problemen duidelijk te krijgen. Uit onderzoek van Römken (1989) bleek bijvoorbeeld dat de vrouwen die uiteindelijk wel hulp zochten bij een instantie (politie of hulpverlening), vrijwel nooit de werkelijke oorzaak van hun verwondingen vertelden.

In de meldingsfase wordt niet uitgebreid ingegaan op de probleem-historie. Als hiernaar wel wordt geïnformeerd dan wordt de hieromtrent verkregen informatie meestal slechts globaal in een mutatie vastgelegd. Meestal wordt wel verwezen naar eventuele voorgaande meldingen op hetzelfde adres, waarin niet duidelijk is vastgelegd wat de aard van het gepleegde delict is. Naar de eerdere pogingen van dader en slachtoffer om het geweld te doen stoppen wordt vrijwel nooit geïnformeerd. Over de betekenis van het doen van aangifte blijken bij het slachtoffer nog steeds veel onduidelijkheden te bestaan.

Organisatie van de aangifte en bejegening

Slachtoffers van huiselijk geweld worden vaak niet in staat gesteld hun verhaal in een afgesloten ruimte te doen. Het slachtoffer moet dan aangifte doen aan de balie. De politiemedewerker die de aangifte opneemt, heeft niet altijd voldoende tijd om uitgebreid op de zaak in te kunnen gaan. In sommige gevallen wordt een slachtoffer doorverwezen naar een collega die getraind is in het afhandelen van huiselijk geweld zaken. In veel gevallen wordt de aangifte zo snel mogelijk op papier gezet.

Het kunnen nemen van voldoende tijd en het te woord staan van het slachtoffer in een aparte ruimte is vaak afhankelijk van de beschikbaarheid van personeel. Soms is degene die aan de balie aangiften opneemt ook verantwoordelijk voor andere taken (bijvoorbeeld het reageren op belletjes van arrestanten die zich in ophoudcellen bevinden of het aannemen van de telefoon). Dit betekent dat hij of zij de wachtruimte of balie niet kan verlaten. Op drukke tijden komt het regelmatig voor dat slechts één persoon beschikbaar is voor het opnemen van de aangiften. Vaak betreft het één van de jongere agenten. Er zal in die gevallen dan ook worden geprobeerd een nadere afspraak te maken met het slachtoffer. Indien deze dat niet wil zit er niets anders op dan te wachten totdat een politiemedewerker vrij is.

'Je kunt je zo rot voelen na zo'n aangifte. Je hebt iemand voor je die niet naast je staat. Het voelt alsof je verantwoording af moet leggen. Soms heb je gewoon gehandeld en weet je niet precies waarom je dat zo hebt gedaan. Gelukkig had ik de tweede keer wel iemand die er helemaal voor me was en die achter me stond.'
(Interview slachtoffer).

Uit de interviews met politiemensen en slachtoffers komt naar voren dat in de regio's waar wordt gewerkt met een protocol, meer tijd wordt besteed aan de aangifte en ook dat slachtoffers in een aparte kamer te woord worden gestaan. Ook in deze regio's kan het aan de orde zijn dat een slachtoffer op een andere dag terug moet komen, omdat op dat moment niet de juiste of niet voldoende mensen aanwezig zijn. Dit wordt door slachtoffers als zeer onprettig ervaren, omdat het voor de slachtoffers een grote stap is om tot aangifte over te gaan, zo komt diverse keren naar voren in interviews met slachtoffers.

Bij het eerste contact met de politie is vooral de houding van de betrokken politiemensen belangrijk, zo komt breed uit de interviews met slachtoffers naar voren. Wordt een slachtoffer serieus genomen, luisteren de politiemensen naar het verhaal of geven ze direct een oordeel? Slachtoffers vinden regelmatig dat de bejegening door de politiemensen op verschillende punten tekortschiet. Voor sommigen was dit een reden om een volgende keer niet meer te bellen. Anderen verloren na verloop van tijd en na het maken van soms vele meldingen het vertrouwen in de politie.

Vrijwel alle geïnterviewde politiemensen en slachtoffers schrijven de houding van de politie toe aan individuele gedragskenmerken. Dit geldt zowel voor de protocolregio's als de niet-protocolregio's. Toch kan aan de hand van het beeld dat naar voren komt in groepsinterviews met politiemensen in regio's met en zonder protocol of methodiek, voorzichtig worden vastgesteld dat politiemensen in regio's die een gestructureerde aanpak toepassen (protocol of methodiek) huiselijk geweld meer beschouwen als een situatie die beëindigd moet worden dan als een relatieprobleem waarin zij geen rol hebben. In de regio's zonder protocol kwam met name naar voren dat er grotere verschillen zijn in hoe de collega's omgaan met huiselijk geweld.

Geïnterviewde slachtoffers die afkomstig zijn uit de protocoldistricten in de regio's Utrecht en Kennemerland zijn gemiddeld genomen positiever over de algemene houding van de politiemensen die aangiften opnemen dan degenen die uit regio's zonder protocol afkomstig zijn. Dit neemt uiteraard niet weg dat ook in die regio's voorbeelden te vinden zijn van slachtoffers die zeer tevreden oordelen over de bejegening door de politie.

Enkele respondenten wijzen erop dat met name jonge agenten minder vaak in staat zijn om adequaat te handelen in een situatie van huiselijk geweld. Dit wordt vooral toegeschreven aan een gebrek aan ervaring, maar ook aan het feit dat daaraan onvoldoende aandacht wordt besteed in de opleiding.

'Wat ik niet fijn vond, is dat ze nooit hebben verteld wat ze nou precies gaan doen. Wat zijn de volgende stappen die ze gaan zetten, wat zijn de mogelijkheden en wat zijn de kansen. Daar zouden ze veel meer informatie over moeten geven. Voor mijn part maken ze een standaardpakketje met informatie voor slachtoffers van huiselijk geweld, dan kun je in ieder geval opzoeken hoe het allemaal zit.'
(Interview slachtoffer)

'Ik wilde gewoon dat ze hem bij me weghaalden, dan was ik er tenminste vanaf.'
(Interview slachtoffer)

Informatieverschaffing door de politie

Eén van de belangrijkste aspecten van een melding of een aangifte is het verschaffen van informatie, aan zowel slachtoffer als dader, over de (on)mogelijkheden van de politie om het huiselijk geweld aan te pakken. Een gestructureerde aanpak wordt hier niet gehanteerd. Evenals met betrekking tot de bejegening is de informatieverschaffing persoons- en situatieafhankelijk, zo wordt door politiemensen en ketenpartners gesteld in interviews.

Zoals reeds vermeld is het verschil tussen een aangifte en een melding slachtoffers vaak niet duidelijk. Informatie daarover wordt niet altijd gegeven.

Soms wordt een slachtoffer geadviseerd met iemand te gaan praten. Hierbij wordt meestal niet specifiek aangegeven welke mogelijkheden een slachtoffer heeft, of er niet voor gezorgd dat een hulpverleningsinstantie contact opneemt met het slachtoffer. De mogelijkheid hulp voor de dader te zoeken wordt meestal niet genoemd; alleen in Utrecht wordt ook nadruk gelegd op behandeling van de dader.

Tussen de onderzochte regio's zijn geen verschillen geconstateerd met betrekking tot de informatie die wordt verschaft aan slachtoffers en daders van huiselijk geweld.

Reactie richting dader

De reactie van de politie richting de dader, nadat het slachtoffer aangifte heeft gedaan of melding heeft gemaakt, is bij huiselijk geweld een specifiek aandachtspunt. Normaliter bevinden dader en slachtoffer zich na het geweldsdelict niet meer in elkaars directe nabijheid, maar in geval van huiselijk geweld onderhouden de dader en het slachtoffer (nog) een relatie met elkaar of hebben zij een relatie onderhouden.

Wanneer het slachtoffer melding heeft gemaakt of aangifte heeft gedaan op het politiebureau wordt door de politie een vervolgactie

ondernomen, meestal in de vorm van een afspraak. Dit betekent dat de (vermeende) dader een brief krijgt van de politie met het verzoek zich te melden op het politiebureau om een verklaring af te leggen. Wanneer tijdens een acute melding de dader nog in de woning aanwezig is wordt deze verklaring direct opgenomen. Wanneer echter sprake is van ernstige feiten kan aanhouding buiten heterdaad volgen.

'Ik ging daags daarna naar het bureau om aangifte te doen en ik was nog niet klaar met de aangifte toen er al een paar agenten naar ons huis gingen en hem meenamen naar het bureau. Ze hebben hem toen nog gehoord en besloten dat hij maar eens een nachtje daar moest blijven. Kon ik tenminste een nacht goed slapen.'
(Interview slachtoffer)

Uit de interviews met slachtoffers blijkt dat zij, zeker wanneer zij de eerste keer aangifte doen, er soms ook op rekenen dat de politie direct in staat is actie te ondernemen in de richting van de dader. Wanneer blijkt dat de politie in dat opzicht doorgaans beperkte mogelijkheden heeft, daalt het vertrouwen in de reactie van de politie allengs.

Naast een vervolgactie van de politie (uiteraard in overleg met het Openbaar Ministerie) richting de dader is hulpverlening een mogelijkheid. Daarbij moet worden bedacht dat hulpverlening op vrijwillige basis geschiedt. Het direct verwijzen van de dader naar hulpverlening blijkt in de praktijk meestal niet te gebeuren, tenzij een dader zelf problemen ervaart (agressiebeheersing, alcoholprobleem, et cetera) en aangeeft behoefte te hebben aan hulpverlening. In de meeste gevallen is dat niet aan de orde, of het wordt in de politieregistratie niet vermeld.

Een veelbelovende 'tussenoplossing' in dit kader lijkt de ontwikkeling van vormen van strafrechtelijke hulpverlening (individuele trajectbegeleiding). Dit betekent dat de dader een vorm van trajectbegeleiding krijgt, waarbij een justitiële 'stok achter de deur' wordt gehanteerd. Met andere woorden: als de dader het hulpverleningstraject niet naar behoren doorloopt, of voortijdig afbreekt, volgt alsnog een sanctie door de rechter. Alleen in de regio Utrecht is een dergelijk project van start gegaan, maar hiervan zijn nog geen resultaten beschikbaar. Betrokkenen bij de aanpak van huiselijk geweld verwachten hier veel van. Met uitzondering van het recent gestarte project 'Veilig huis' in Utrecht, zijn geen verschillen vastgesteld tussen protocolregio's en niet-protocolregio's als het gaat om de reactie naar de dader. In Utrecht liep overigens al eerder een project ('daderhulpverlening') waarbij in gevallen van melding van huiselijk geweld of intrekken van aangifte door het slachtoffer, de dader werd uitgenodigd op het

politiebureau voor een gesprek met een politiemedewerker in aanwezigheid van een hulpverlener (van de kliniek de Waag). De dader kon in dat geval kiezen voor hulpverlening op vrijwillige basis. Het nieuwe project Veilig huis is daarmee enigszins vergelijkbaar, zij het dat nu een strafrechtelijke 'stok achter de deur' voorhanden is wanneer de dader het hulpverleningstraject niet afmaakt.

Registratie

Een goede registratie van huiselijk geweld is van uitermate groot belang, zowel vanwege het inzicht in de situatie van het slachtoffer, als met het oog op 'dossiervorming'. Een onvolledig beeld van de achtergrond van een situatie van huiselijk geweld kan betekenen dat een inadequate reactie volgt.

Wanneer sprake is van een acute melding is er doorgaans geen tijd om in het bedrijfprocessensysteem te checken of op een bepaald adres zich vaker problemen hebben voorgedaan. Soms is echter wel duidelijk dat het gaat om een 'bekend adres', of geven de collega's (per mobilofoon) extra informatie door. In andere gevallen kan de desbetreffende politiemedewerker alleen op basis van de situatie en de verklaringen van de dader en slachtoffer een inschatting maken van de vraag of het geweld incidenteel of structureel is. Kennis en ervaring speelt daarbij een belangrijke rol, zo blijkt uit de interviews.

Deze inschatting is van groot belang omdat politiemensen een duidelijk verschil maken tussen incidenteel en structureel geweld en daarmee ook in de aanpak die zij hanteren, zo komt uit interviews met politiemensen en ketenpartners naar voren. Wanneer de inschatting is dat het om een incidenteel geval gaat, is de kans groter dat geen verdere actie wordt ondernomen.

Wanneer sprake is van structureel geweld is een actievere houding eerder aan de orde. Aan de andere kant blijkt uit diverse groepsinterviews en gesprekken dat ook het risico op 'aangiftemoedigheid' bij de politie ontstaat. Als een slachtoffer enkele malen een aangifte heeft ingetrokken of er al vaker dan eens een melding op een bepaald adres is geweest, dan nemen agenten vaak juist een meer passieve houding aan. Dit gegeven is zorgwekkend als wordt bedacht dat het geweld in een aanmerkelijk deel van de gevallen na verloop van tijd verhevigt.

'De politie zei na de tweede melding dat het mijn eigen schuld was. Ik moest maar weggaan als het allemaal zo erg was. Maar dat wilde ik helemaal niet. Ik wilde dat het geweld zou stoppen. Ik had alles opgegeven om te trouwen met de man van wie ik hield, dus ik wilde de problemen oplossen en dan samen verder gaan.'
(Interview slachtoffer)

*(Na het sussen van een geval van ruzie tussen een jongen en een meisje op het adres van haar ouders, waarbij was afgesproken dat de jongen naar huis zou gaan).
'Kennelijk waren wij niet helemaal duidelijk want de nachtdienst ontving opnieuw een melding op dit adres' (praktijkvoorbeeld)*

Er wordt in het stadium van de melding nog vrijwel niet gedaan aan dossiervorming, zo blijkt uit de groepsinterviews met politiemedewerkers. Ook worden er in deze fase bijna nooit getuigen gehoord. De melding wordt meestal kort weergegeven in een mutatie. Volgens vrijwel alle respondenten (agenten, maar ook slachtoffers) worden vrijwel nooit foto's gemaakt van eventuele bewijsstukken (vernield spullen, letsel). Ook medische gegevens worden niet opgevraagd. Men wijst het slachtoffer hoogstens op de mogelijkheid eens bij de huisarts het letsel te laten vastleggen. Het verzamelen van bewijsmateriaal begint pas op het moment dat er een aangifte ligt.

Een andere constatering uit registratiegegevens is dat vaak wel wordt vastgelegd of het slachtoffer verwezen is naar een hulpverleningsinstantie. Uit de registratie kan echter niet worden afgeleid of is nagegaan of dat ook daadwerkelijk is gebeurd. Ook wanneer het slachtoffer verklaart dat hij of zij 'nu naar een advocaat zal stappen', of echtscheiding gaat regelen, blijft onduidelijk of dat ook daadwerkelijk is gebeurd. De betrokken politiemedewerkers gaan dit op een later tijdstip kennelijk niet meer na, of voegen die gegevens niet toe in de mutatie. Daardoor ontbreekt, ook achteraf, inzicht in de actie die het slachtoffer reeds zelf heeft ondernomen om een eind te maken aan het geweld en wat daarvan de resultaten waren. Ook in opeenvolgende meldingen is dit soort gegevens meestal niet vastgelegd, of komen slechts verwijzingen voor in de trant van het hierna weergegeven citaat.

Het gevolg van deze handelwijze is dat het structurele karakter van het geweld uiteindelijk moeilijker aangetoond kan worden voor de rechter. De rechter is moeilijker te doordringen van ernst van de problematiek. De individuele zaken betreffen doorgaans geen zware delicten waardoor de rechter, als er al een zaak rondgemaakt kan worden, meestal volstaat met een lichte straf of een transactie. Soms zal het niet eens zover komen: ook de behandelend politiemedewerker maakt de inschatting of er een zaak is en als deze (of de beschikbare hulpofficier) denkt dat dit niet het geval is wordt de melding afgedaan met een korte mutatie. Verder blijkt uit de interviews met slachtoffers dat niet alle informatie uit meldingen consequent in een mutatie wordt vastgelegd. Enkele slachtoffers vertellen dat voorgaande meldingen bij de politie niet bekend bleken toen ze daarnaar verwezen.

Ook in de drie regio's die met protocol of convenant werken is het nog niet gebruikelijk om al in de meldingfase een dossier te vormen.. Als verklaring hiervoor zou mede kunnen worden aangevoerd dat het in alle regio's nog slechts sporadisch voorkomt dat ambtshalve (dus zonder aangifte van het slachtoffer) vervolging wordt ingesteld. Toch is het ontbreken van enige dossiervorming opmerkelijk als bedacht wordt dat het Openbaar Ministerie, volgens eigen zeggen in de diverse groepsinterviews met de ketenpartners, over het algemeen vrij hoge eisen stelt aan de bewijslast, als de vele meldingen uiteindelijk toch tot een aangifte leiden.

Samenwerking binnen de politie-organisatie en met derden

6.1 Inleiding

Bij de aanpak van huiselijk geweld is de politie niet de enige partij van betekenis. Samenwerking met andere instanties is dan ook essentieel. Daarbij kan nader onderscheid worden gemaakt tussen de justitiële instanties en hulpverleningsinstanties. Ook de politie zelf is niet te beschouwen als één geheel: verschillende functionarissen hebben verschillende rollen en ook daar is derhalve samenwerking nodig. Op dit onderwerp wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf. De beide eerste aspecten komen daaropvolgend aan de orde.

6.2 Samenwerking binnen de politie-organisatie

Binnen de politie-organisatie is het steeds meer gemeengoed om een onderscheid aan te brengen tussen politiemensen die noodhulp verlenen en degenen die zich bezighouden met het geven van een vervolg aan zaken die door de noodhulp zijn gesignaleerd of die zich juist bezighouden met pro-actief werken (met andere woorden problemen proberen te voorkomen of ze aan te pakken voordat ze tot crisissituaties leiden). Dit zijn doorgaans de wijkagenten of gebiedsgebonden

politiefunctionarissen. Analoog aan de gezondheidszorg kan dit verschil wel worden geduid als dat tussen de 1e lijnszorg en de 2e lijnszorg. Naast deze beide eerste lijnen kan zelfs nog een derde lijn worden onderscheiden: de specialisten of taakaccenthouders die zich specifiek bezighouden met huiselijk geweld.

Kort samengevat krijgt de noodhulp (1e lijn) of de assistentie-surveillancedienst te maken met de acute meldingen van huiselijk geweld waarop direct dient te worden gereageerd. De recherche binnen de basispolitiezorg (2e lijn) kan in sommige gevallen ingeschakeld worden om nadere informatie te verzamelen, getuigen te horen etcetera).

De wijkagent (2e lijn) heeft een dubbelrol. Deze kan zowel te maken krijgen met signalen van huiselijk geweld (direct uit de omgeving van het slachtoffer of indirect via andere instanties), als met het verzoek van collega's van de noodhulp om vervolgactie te ondernemen bij een geval van huiselijk geweld waarmee zij geconfronteerd zijn. Wanneer de wijkagent geen resultaten bereikt kan deze besluiten een specialist in te schakelen bij de politie, of bijvoorbeeld de taakaccenthouder in te lichten (3e lijn). Deze kan vervolgens besluiten een externe instantie in te schakelen (justitie of hulpverlening).

De bovenstaande globale schets kent in de praktijk uiteraard de nodige verschillen en nuances. In een aantal regio's kent men het noodhulpsysteem niet, hetgeen betekent dat de medewerkers van de basispolitiezorg rouleren bij het draaien van assistentiediensten. In andere regio's of gebieden is er geen wijkagent (of gebiedsgebonden politiefunctionaris), waardoor daar eventuele vervolgacties direct bij de taakaccenthouder worden neergelegd.

Deze verschillen in rollen en functies betekenen ook dat samenwerking tussen de verschillende onderdelen binnen de regionale politie-organisatie nodig is.

Een mogelijk vervolg van een melding is dat degene die betrokken was bij de afhandeling daarvan de zaak voorlegt aan een collega, deze aan de orde stelt in een briefing, of eventueel naderhand nog zelf contact legt met de betrokkenen. In sommige gevallen (vaak als de agent het geweld inschat als ernstig) wordt de desbetreffende wijkagent ingelicht over het voorval, of (in de regio's met protocol) de netwerker of

'Op zondag ben ik teruggegaan om aangifte te doen. Dat ging allemaal best goed. Toen belden ze me donderdags nog op of ik wat aanvullende dingen wilde komen vertellen. Ze hadden alles doorgegeven aan iemand die vaker met dit soort dingen te maken heeft.'
(Interview slachtoffer)

'Het kan nooit zo zijn dat het politiecontact met een melding eenmalig is. Altijd wordt een melding doorgespeeld naar een netwerker, naar iemand van Jeugd en Zeden of naar de wijkagent, zodat er altijd nogmaals contact wordt opgenomen met het slachtoffer.'
(groepsinterview politie)

aandachtsfunctionaris. Het is vervolgens aan hen om aan deze informatie een vervolg te geven. Soms betekent dit dat de agent met de betrokkenen (slachtoffer en dader) een afspraak maakt om over het gebeurde te spreken en eventuele vervolgstappen te bespreken, of daarover informatie te verstrekken.

Individuele gevallen van huiselijk geweld worden niet structureel in briefings aan de orde gesteld. Als verklaringen daarvoor worden de werkdruk en de prioriteit die moet worden gegeven aan andere zaken naar voren gebracht. In vergelijking met het vangen van 'echte boeven' ziet men huiselijk geweld in een aantal gevallen nog als minder hoge prioriteit, zo blijkt uit enkele groepsinterviews. Met name in de grotere steden van de niet-protocolregio's wordt huiselijk geweld vrijwel nooit als aandachtspunt in briefings naar voren gebracht.

In de regio's waar wel met een protocol voor huiselijk geweld wordt gewerkt geeft men vaker een intern vervolg aan een melding van of assistentieverlening bij huiselijk geweld. Het is onduidelijk of dit een gevolg is van specifieke afspraken, aangezien dit per onderzochte regio (en daarbinnen ook weer per district) verschillend is geregeld.

Of een vervolgactie wordt ondernomen en de wijze waarop die dan plaatsvindt is in de onderzochte regio's (en ook in de daarbinnen vallende districten) op verschillende wijze georganiseerd. In de protocolregio's wordt met name actie ondernomen wanneer een aandachtsfunctionaris, na doorlezing van dagrapporten, een geval van huiselijk geweld identificeert en de betrokken agent aanspreekt met een vraag om nadere informatie. Doorgaans worden dan het slachtoffer en/of de dader uitgenodigd voor een gesprek. Daarin wordt verder op de zaak ingegaan en ook informatie verschaft over de mogelijkheden voor hulpverlening en strafrechtelijke interventie.

Uit de groepsinterviews met politiemensen blijkt dat de geschetste werkwijze door een deel van de aandachtsfunctionarissen in de protocolregio's wordt gehanteerd. Anderen nemen niet actief de dagrapporten door omdat dit te veel tijd kost. Zij zien zichzelf meer als adviseur van degene die de melding feitelijk heeft behandeld, maar niet zozeer als direct inhoudelijk betrokkene bij gevallen van huiselijk geweld die zich voordoen. Welke invalshoek wordt gekozen is vaak

afhankelijk van de beschikbare tijd en van de persoon van de betrokkene. Nadrukkelijk moet men zich realiseren dat een politie-medewerker een taakaccent moet uitvoeren binnen de normale werkzaamheden; het is zeker niet zo dat politiemensen hiervoor extra ruimte krijgen of een vaststaand aantal uren kunnen besteden. Gegeven de toch al hoge reguliere werklast is het verklaarbaar dat er soms weinig tijd overblijft voor het taakaccent. Het aanstellen van aandachtsfunctionarissen heeft in de protocolregio's wel als resultaat dat aan een groter deel van de huiselijk geweldzaken een vervolg gegeven, zo blijkt uit de onderzoeksresultaten.

In niet-protocolregio's vindt interne doorverwijzing veel minder plaats omdat hier geen aandachtsfunctionarissen voor huiselijk geweld zijn. Als binnen de politie-organisatie intern wordt doorverwezen gaat het in dat geval om het inschakelen van de wijkagent.

Geconstateerd kan worden dat op dit moment de aandacht voor huiselijk geweld ook in de protocolregio's nog te weinig gestandaardiseerd is en onvoldoende ingebed in de reguliere organisatie. Enkele enthousiastelingen zijn vanuit bezorgdheid en interesse in het onderwerp gestart met het ontwikkelen van een aanpak van huiselijk geweld en kunnen daarbij rekenen op grote belangstelling. Binnen hun eigen korps worden die activiteiten echter lang niet altijd op waarde geschat.

Rol van de wijkagent

De rol van de wijkagent (ook wel buurtagent of gebiedsgebonden politiefunctionaris genoemd, afhankelijk van de regio) komt uit het onderzoek naar voren als belangrijk aandachtspunt¹.

Door diverse respondenten in zowel de keteninterviews als de groepsinterviews met politiemedewerkers is aan de orde gesteld dat met name wijkagenten beter in staat zouden zijn om signalen van huiselijk geweld op te pakken en het slachtoffer vervolgens serieus te benaderen. Voor een correcte aanpak van huiselijk geweld vindt men wijkagenten

1 Er bestaan verschillen tussen de politieregio's: in sommige regio's wordt de wijkagent binnenkort weer nieuw leven ingeblazen met het invoeren van de gebiedsgebonden functionaris (bijvoorbeeld in Groningen); in andere regio's wordt juist gediscussieerd over het afschaffen van deze functie (bijvoorbeeld in Rotterdam-Rijnmond).

die bekend zijn met de lokale situatie en vaak ook met de personen in kwestie onmisbaar.

Het verschil in aanpak tussen de regio's vloeit grotendeels voort uit de affiniteit die de wijkagent heeft met de bejegening van slachtoffers. Daarnaast kost een adequate behandeling van een melding ter plaatse soms relatief veel tijd. Er dient immers rekening te worden gehouden met het verhaal achter het ene incident. Een agent met een gebiedsgebonden taak is meer bereid om dit in zijn gebied te doen.

Een onderscheid dat hiermee verband vertoont is het verschil tussen de stad en het platteland. Uit de groepsinterviews komt herhaaldelijk naar voren dat men vindt dat op het platteland over het algemeen meer aandacht wordt besteed aan huiselijk geweld. Dit wordt door de betrokkenen verklaard door het feit dat in de steden vele andere onderwerpen eveneens prioriteit genieten. Het is ook mogelijk dat huiselijk geweld op het platteland gemiddeld genomen 'zichtbaarder' is, omdat de gemeenschap beter van elkaars wel en wee op de hoogte is en derhalve ook de politie sneller (moreel) verplicht is om actie te ondernemen tegen een structureel probleem. Of dit betekent dat huiselijk geweld op het platteland sneller wordt aangepakt is de vraag. Zaken kunnen ook sneller op hun beloop worden gelaten zo lang de betrokkenen niet zelf actie ondernemen juist omdat men de betrokken families goed kent.

6.3 Samenwerking met justitiële instanties

Een goede samenwerking en duidelijke afspraken met justitiële instanties is voor de politie van groot belang, zowel in het algemeen als specifiek met betrekking tot huiselijk geweld. De belangrijkste partner in dit kader is het Openbaar Ministerie (OM). Naar aanleiding van een melding kan een strafrechtelijk traject ingegaan worden. Het meest gebruikelijke startpunt daarvan is een aangifte, maar in specifieke gevallen is het ook mogelijk dat het OM besluit een dader ambtshalve te vervolgen. In deze paragraaf wordt beschreven welke aspecten aan de orde zijn als een strafrechtelijk traject worden ingezet.

Voordat het strafrecht tegen de dader van huiselijk geweld kan worden ingezet dient sprake te zijn van een strafbaar feit. Voor huiselijk geweld bestaat geen specifieke strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht. Verschillende strafrechtsartikelen kunnen van toepassing zijn. Zoals reeds werd vermeld is wanneer sprake is van mishandeling in principe geen aangifte van het slachtoffer noodzakelijk om tot strafvervolging te kunnen overgaan. Bij delicten anders dan mishandeling (bijvoorbeeld belaging, of vernieling tussen van tafel en bed gescheiden echtgenoten) is wel een klacht van het slachtoffer noodzakelijk, met de wens tot vervolgen.

Het inzetten van het strafrecht wordt bij huiselijk geweld algemeen gezien als laatste redmiddel. Andere mogelijkheden het geweld te doen stoppen worden over het algemeen eerst verkend. De politie heeft de taak het slachtoffer (en ook de dader) minstens op deze mogelijkheden (onder andere civiele procedure, hulpverlening, et cetera) te wijzen. De belangrijkste argumenten voor een strafrechtelijke reactie zijn dat bij een gepleegd strafbaar feit de individuele en maatschappelijke afkeuring van geweld in de privésfeer duidelijk gemaakt moet kunnen worden.

Het dilemma waar de politieagent in de praktijk mee worstelt, kan worden verwoord als het verschil tussen legaliteit en legitimiteit (Lünnemann: 1997). Een feit kan weliswaar voldoen aan de delictsomschrijving (legaliteit), maar de politiemensen weten op dat moment niet zeker of strafrechtelijk optreden een onevenredige inbreuk in de privacy van de relatie en/of de dader is (legitimiteit). Zoals in de vorige hoofdstukken is beschreven wordt de reactie van het slachtoffer doorgaans als uitgangspunt genomen: wanneer geen sprake is van uiterlijke of slechts lichte verwondingen (bijvoorbeeld een schaafwond) en het slachtoffer aangeeft geen verdere actie van de politie te willen, komt het zelden voor dat de politie dit toch doet.

Door de parketten Groningen, Den Bosch en Rotterdam (respectievelijk de politieregio's Groningen, Brabant Zuid-Oost en Rotterdam-Rijnmond) wordt tot op heden geen specifiek beleid gevoerd voor huiselijk geweld. Hetzelfde geldt voor de drie regio's waar wel protocollen worden gehanteerd (parketten Utrecht, Haarlem en Middelburg).

Als strafrechtelijk optreden mogelijk is of voorzienbaar mogelijk zal worden, dan dient op tijd te worden begonnen met dossiervorming en dient alle informatie omtrent een potentieel verdachte dader zorgvuldig in mutaties van meldingen (en eventueel aangifte(n)) te worden vastgelegd. Dit is noodzakelijk omdat in de groepsinterviews vaak het probleem is genoemd dat huiselijk geweld zaken regelmatig stuiten op een sepot door het OM of eindigen in een boete voor de dader zonder. Goede dossiervorming en goede afspraken met het OM kunnen van groot belang zijn voor het strafrechtelijke vervolg, om de rechter duidelijk te maken wat de ernst van de zaak is.

Het probleem in geval van huiselijk geweld is dat je keihard bewijs nodig hebt, wat er vaak niet is. Een foto van verwondingen bij de vrouw zegt niet dat de man de dader is, alleen maar dat ze ergens verwondingen heeft opgelopen. Je hebt dus al gauw een bekende verdachte nodig of een getuige of je kunt niets (groepsinterview ketenpartners).

Eenzijds wordt hiermee voorkomen dat zaken teveel worden beoordeeld als losstaand feit. Zeker gevallen waarbij op het eerste gezicht 'slechts' sprake is van een eenvoudige mishandeling resulteren doorgaans in een transactie. Ook een seponering komt regelmatig voor wanneer individuele delicten moeilijk aannemelijk gemaakt kunnen worden. Meer in het algemeen geldt volgens politiemensen dat het OM weinig eenduidig is in de reactie op huiselijk geweld. De wijze waarop de zaak vervolgens door het OM wordt afgehandeld hangt vaak samen met de persoon van de officier (zie ook Lünemann: 1997).

De bereidheid van het OM om met politie en ketenpartnerswerking te overleggen en eventueel afspraken te maken over de aanpak van huiselijk geweld is erg wisselend. Volgens enkele respondenten kan uit de houding van het OM in de eigen regio worden afgeleid dat de bereidheid specifiek aandacht te besteden aan huiselijk geweld gering is.

Uit alle gesprekken is naar voren gekomen dat het Openbaar Ministerie bijna nooit ambtshalve, dus zonder dat het slachtoffer zelf aangifte doet (of durft te doen), vervolging instelt tegen een dader van huiselijk geweld.

6.4 Samenwerking met hulpverleningsinstanties

'Het eerste half jaar heb ik tegen niemand iets gezegd over wat er gebeurde, niet tegen familie en ook niet tegen mijn vrienden. Ik ben ook niet naar de dokter gegaan. Ik docht: het gaat vanzelf wel over, we komen er samen wel uit.'
(Interview slachtoffer)

Samenwerking bij signalen van huiselijk geweld

Ongeveer de helft van de slachtoffers van huiselijk geweld praat niet over het geweld met de directe sociale omgeving in de periode dat het plaatsvindt. Naarmate het geweld ernstiger wordt, zijn slachtoffers in de regel nog meer gesloten naar deze directe sociale omgeving. Wordt het geweld echter ernstiger, dan zoeken wel relatief meer slachtoffers hulp bij formele hulpverleningsinstanties (Römkens: 1989). Dit wordt bevestigd in de interviews met slachtoffers. Het merendeel van de slachtoffers geeft aan vanwege schaamtegevoelens niet met de directe sociale omgeving over het geweld te praten. Ook angst dat de directe omgeving eveneens slachtoffer wordt van het geweld als ze ervan op de hoogte zijn, weerhoudt slachtoffers ervan om over hun situatie te praten.

Het contact met de politie hoeft niet alleen tot stand te komen via de dader of het slachtoffer. Zowel in de interviews met politiemensen, als met ketenpartners komt het probleem naar voren dat men er vaak niet in slaagt contact te maken met een slachtoffer als ze via anderen, bijvoorbeeld een kind, signalen opvangen van huiselijk geweld. Als een directe aanleiding om contact met het slachtoffer te leggen ontbreekt, komt dit contact vaak niet, of slechts heel moeizaam tot stand. Toch zijn er enkele mogelijkheden aangestipt. Zo is in de groepsinterviews meermalen benadrukt dat de school een belangrijke vindplaats is waar signalen door kinderen worden afgegeven. Dit geldt niet alleen voor gevallen waarin het kind zelf slachtoffer is van huiselijk geweld, maar ook als het geweld tussen de ouders van het kind plaatsvindt. Het kind kan daar ernstige psychische stoornissen aan overhouden, maar ook bijvoorbeeld leerproblemen. Als dit laatste het geval is, dan is het voor een leerplichtambtenaar vervolgens wel mogelijk om via het kind de privacy van het gezin binnen te stappen.

In de groepsinterviews is diverse keren gesproken over het gebrek aan communicatie tussen diverse instellingen. Eén respondent verwoordde dat door te zeggen: 'er zijn heel veel ogen die huiselijk geweld zien, maar ze communiceren niet en daarom gebeurt er niets'. Dit is een

pakkende beschrijving van de situatie die op veel politieregio's van toepassing is.

'Ik neem de privacywetgeving heel erg strikt, ja. Goed, in sommige gevallen, als het overschrijden van die wet betekent dat de situatie van het slachtoffer heel erg veel beter wordt, dan zal ik me er niet altijd precies aan houden.'
(groepsinterview politie)

Het is opmerkelijk dat door zowel politie als ketenpartners zeer verschillend wordt omgegaan met de privacy van het gezin. Er bestaat onder hen veel onduidelijkheid over wat wel en niet mag. Sommige politiemedewerkers zijn zeer terughoudend en conservatief, ze vragen altijd (vaak ook schriftelijk) toestemming aan de betrokkenen voordat een case met een derde wordt besproken. Anderen springen meer creatief met dergelijke situaties om. Zij wisselen wel gegevens uit met derden, vaak mondeling en niet op papier. Natuurlijk staat in beide gevallen het welzijn van het gezin op de eerste plaats. Door de privacywetgeving wordt het opvangen van signalen bemoeilijkt. Als een huisarts bijvoorbeeld een signaal binnenkrijgt mag deze geen derden inlichten, zonder de toestemming van het slachtoffer.

Samenwerking bij vervolgacties

De politie kan in de eerste plaats een beroep doen op hulpverleningsinstanties wanneer sprake is van een acute situatie, waarin (meestal) het slachtoffer elders moet worden ondergebracht, al dan niet vergezeld van kinderen. Het 's avonds of 's nachts zoeken van opvang voor het slachtoffer is erg problematisch. In Groningen is het met name in de provincie moeilijk om opvang voor een slachtoffer te vinden; in Brabant Zuid-Oost zitten alle opvanginstellingen voortdurend vol en ook in Zeeland is de opvangcapaciteit ontoereikend. Dit impliceert ook dat de praktijk weerbarstiger is dan in afspraken en convenanten tussen de politie en hulpverleningsinstanties kan worden vastgelegd.

In de groeps gesprekken met de politie en ketenpartners van alle regio's komt naar voren dat vaak onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid voor het zoeken van opvang voor het slachtoffer. Hiermee wordt door politie en opvanginstellingen erg verschillend omgegaan.

'De follow-up van de politie is echt minimaal. Als ze bijvoorbeeld 's nachts opvang moeten hebben voor een vrouw, dan kunnen ze voor één nacht best wel bij ons terecht. Alleen moeten ze er dan wel voor zorgen dat ze de volgende dag die vrouw weer op komen halen en andere opvang voor haar regelen, maar dat doen ze dus niet. Zodra die vrouw weg is, is het hun probleem niet meer.' (aldus een medewerkster van een opvanghuis).

Als het gaat om verwijzingen door de politie naar externe hulpverlenende instanties in algemene zin is de afgelopen tien jaar blijkens ander onderzoek al veel verbetering geboekt. Er wordt nu veel vaker dan tien jaar geleden door de politie, al dan niet begeleid, doorverwezen. Tien jaar geleden gebeurde dat nog slechts incidenteel (Hulsman: 1992). De mate waarin en de wijze waarop door politieagenten wordt verwezen is ook in de gesprekken aan de orde gesteld.

Meestal wordt, zowel bij een acute melding in de woning als bij een melding of aangifte door het slachtoffer op het bureau, gewezen op de mogelijkheid hulp te zoeken bij de huisarts, het maatschappelijk werk of de geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Voor de slachtoffers die van de mogelijkheid gebruik maken, is bij maatschappelijk werk of GGZ een intakegesprek vaak vrij snel mogelijk. Daarna dient een slachtoffer in de meeste gevallen enige tijd (tot in sommige regio's vijf maanden²) te wachten voordat de hulpverlening daadwerkelijk van start kan gaan.

Wanneer aangifte of melding op het politiebureau wordt gedaan wordt standaard gewezen op de mogelijkheid het Buro Slachtofferhulp in te schakelen. Wanneer het slachtoffer dat wenst worden gegevens verstrekt aan Slachtofferhulp, die vervolgens actief contact opneemt met het slachtoffer. In een aantal gevallen wordt de hulpverlening door Buro Slachtofferhulp gebruikt ter overbrugging van de wachttijden bij andere hulpverleningsinstanties.

De meeste politiemedewerkers verwijzen passief door naar andere hulpverleningsinstanties. Het slachtoffer wordt erop gewezen dat ze met de hulpverleningsinstelling contact op kan nemen. De politiemensen geven dan het telefoonnummer van de instelling door. In de methodiek van Utrecht staat ook een actieve variant van doorverwijzen beschreven. De hulpverleningsinstelling wordt dan door de politie op de hoogte gebracht van de situatie van het slachtoffer en neemt zelf contact op met dit slachtoffer. Op deze manier hoeft het slachtoffer niet zelf te bellen en wordt er wellicht een drempel weggenomen. In de gesprekken is echter in geen één regio naar voren gekomen dat er

2 De wachttijd varieert enorm tussen, maar ook binnen regio's.

actief wordt doorverwezen (behalve bij een aangifte naar het Bureau Slachtofferhulp).

Overigens noemen enkele respondenten in de groepsinterviews met de politie en de ketenpartners het verschil in reactie van autochtone en allochtone slachtoffers. Over het algemeen is men van mening dat autochtone slachtoffers eerder zelf hulp zoeken bij bijvoorbeeld maatschappelijk werk of GGZ. Allochtone slachtoffers zoeken minder snel hulp; bij hen bestaat de reactie op het geweld relatief vaker uit een vlucht. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat allochtone slachtoffers bij een dader blijven vanwege het feit dat ze afhankelijk zijn van de dader, bijvoorbeeld omdat ze geen eigen verblijfsvergunning hebben, de taal niet beheersen of omdat ze geen eigen inkomen hebben. In de gesprekken met slachtoffers is dit meerdere malen naar voren gekomen. Een knelpunt bij de hulpverlening is dat instellingen er in enkele regio's moeite mee hebben personeel met een allochtone etnische achtergrond te werven of vast te houden. Dit bemoeilijkt de hulpverlening aan allochtone slachtoffers, met name wanneer deze de Nederlandse taal niet goed beheersen.

Structurele samenwerking tussen de politie en hulpverleningsinstanties vindt nog niet overal plaats. In sommige regio's zijn op wijkniveau platforms voor periodiek overleg aanwezig waarin verschillende ketenpartners bij elkaar komen. In Rotterdam vinden op lokaal (deelgemeente-)niveau een aantal structurele zorgoverleggen plaats waarin concrete cases interdisciplinair worden besproken. Ook in Utrecht, Kennemerland en Zeeland vinden dergelijke overleggen plaats. De mate waarin in deze overleggen aandacht wordt besteed aan huiselijk geweld zaken is zeer wisselend. Dat een goede samenwerking, met name ook in structureel casuïstiek overleg, tussen politie en andere betrokken instanties noodzakelijk is voor een adequate aanpak van huiselijk geweld is echter duidelijk (Lünnemann: 1997), en dit wordt door de respondenten van zowel de interviews met politie-medewerkers, als met de ketenpartners onderstreept.

In de regio's Groningen en Brabant-Zuid-Oost worden politiemensen incidenteel uitgenodigd door een hulpverlener om een concrete zaak te bespreken, maar periodiek casuïstiek overleg vindt in deze regio's nog niet plaats.

De lijnen van hulpverleningsinstanties naar de politieorganisatie blijken in de praktijk nog niet kort genoeg. In de groepsinterviews wordt bijvoorbeeld enkele malen genoemd dat verschillende instanties soms tegelijkertijd dezelfde cliënten hebben, zonder dat men dit van elkaar weet. Door de hulpverleningsinstanties wordt geklaagd over de slechte (telefonische) bereikbaarheid van politiemensen (overigens kan omgekeerd hetzelfde verwijt worden gehoord, zeker buiten kantoor-uren). Op het platteland heeft dit te maken met de beperkte openstelling van de politiebureaus, in de steden doordat hulpverleners en andere ketenpartners voortdurend met andere dienstdoende politiemedewerkers te maken hebben. De communicatie verloopt vaak beter wanneer de fysieke afstand klein is (of wanneer het Buro Slachtofferhulp in het politiebureau is ondergebracht). Dit heeft bijvoorbeeld in een enkele politieregio's (of districten binnen de regio's) tot gevolg dat over zaken intensief overleg wordt gevoerd tussen het Buro Slachtofferhulp en de politie.

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met slachtoffers uit Utrecht, komt naar voren dat zij vinden dat de lijnen daar juist wel heel kort zijn. Het voornaamste voordeel dat wordt genoemd, is de aanwezigheid van maatschappelijk werkers binnen de politieorganisatie. Door deze aanwezigheid worden zaken, volgens de slachtoffers, sneller doorgespeeld en opgepakt en dit wordt als zeer prettig ervaren.

Conclusies en **7** aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek kort op een rij gezet. Besloten wordt met enkele aanbevelingen die op basis van de onderzoeksresultaten kunnen worden gedaan.

Een eerste belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat huiselijk geweld in een groot deel van de Nederlandse politieregio's de aandacht heeft. Ondanks het feit dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover een beleidsbrief heeft geschreven, is het nog niet zo dat een gestructureerde aanpak van huiselijk geweld overal reeds tot stand is gekomen.

Bij de aanpak van huiselijk geweld door de politie lijkt het onderscheid tussen een *zelfgekozen* en *niet-zelfgekozen* relatie van essentieel belang. In een zelfgekozen relatie spelen de eigen verantwoordelijkheid en de privacy van het slachtoffer een belangrijke rol. De politie heeft met name in acute situaties moeite om onderscheid te maken tussen huiselijk geweld als een *strafbaar feit* en als een *relatieprobleem*, juist vanwege dit aspect van 'zelfkeuze'. In het laatstgenoemde geval is de politie vaak geneigd het probleem te beschouwen als 'verboden terrein'. Voorzichtig kan worden geconstateerd dat wanneer aandacht aan huiselijk geweld wordt gegeven, politiemensen dit fenomeen eerder als een strafbaar feit gaan beschouwen en minder als een relatieprobleem. Geconcludeerd kan worden dat het politiemensen duidelijker moet worden gemaakt wat zij onder huiselijk geweld moeten verstaan en in welke situaties zij nadere actie kunnen of moeten

ondernemen. In de protocollen (en trainingen) zou daaraan specifiekere aandacht moeten worden besteed.

Voor de gestructureerde aanpak van huiselijk geweld is het van groot belang onderscheid te maken tussen die onderdelen van de aanpak waarvoor de politie een zelfstandige verantwoordelijkheid draagt en die stappen waarin samenwerking met derden (ketenpartners) aan de orde is. De politie is verantwoordelijk voor een adequate afhandeling van de (acute) melding en aangifte. Dit betekent een goede bejegening van het slachtoffer en organisatie van de opvang. Van alle politiefunctionarissen met directe publiekscontacten mogen de kwaliteiten worden vereist om deze op een goede manier af te handelen. Geconcludeerd kan worden dat protocollering (in combinatie met scholing) met name een positieve bijdrage levert aan wijze waarop de aangifte op het politiebureau wordt afgehandeld.

Een volgende belangrijke conclusie is dat ook een adequate reactie naar de dader essentieel is als het gaat om huiselijk geweld. Dader en slachtoffer onderhouden in sommige gevallen immers (nog) een relatie met elkaar, hetgeen in de aanpak niet mag worden veronachtzaamd. Een strafrechtelijke reactie in de vorm van een boete of detentie is derhalve niet altijd het meest optimale vervolg. De dader wordt in de praktijk meestal niet direct verwezen naar (vrijwillige), tenzij een dader aangeeft daaraan zelf behoefte te hebben.

Het opbouwen van een beeld van de probleemhistorie van een zaak van huiselijk geweld is uitermate belangrijk omdat daarmee de ernst van de situatie ook voor de rechter beter kan worden aangetoond, zo kan worden geconcludeerd. In Utrecht en Haarlem trachten sommige van de bij de aanpak van huiselijk geweld betrokken politiemedewerkers tot meer systematische informatieopbouw te komen. Een algemene klacht is echter dat de tijd hiervoor vaak ontbreekt.

Bij de aanpak van huiselijk geweld is de politie uiteraard niet de enige partij van betekenis. Samenwerking met andere instanties is essentieel, waarbij zowel justitiële instanties als hulpverleningsinstanties samenwerkingspartners zijn. Ook de politieorganisatie zelf is niet te beschouwen als één geheel: functionarissen hebben verschillende rollen en dus is ook intern in de politieorganisatie

samenwerking nodig. Geconcludeerd kan worden dat de uitwisseling van informatie binnen de politie-organisatie over het algemeen beter verloopt in de protocolregio's dan in de niet-protocolregio's. Dit heeft vooral te maken met het feit dat een aantal collega's tot aanspreekpunt voor vervolgacties is benoemd. Wederom is essentieel dat deze functionarissen voldoende tijd en middelen krijgen om als aanspreekpunt te kunnen functioneren.

Samenwerking met justitiële instanties is van essentieel belang. Primair gaat het daarbij om het Openbaar Ministerie (OM). Geconcludeerd kan worden dat de communicatie tussen de politie en het OM verder verbeterd dient te worden om ervoor te zorgen dat structurele gevallen van huiselijk geweld ook als zodanig bij de rechter adequaat onder de aandacht worden gebracht.

Tot slot is bij de aanpak van huiselijk geweld samenwerking met hulpverleningsinstanties van belang. Het betreft daarbij een veelheid aan instanties, zoals bijvoorbeeld slachtofferhulp, vrouwenopvang, maatschappelijk werk, etcetera. Als het gaat om crisisopvang zijn de samenwerkingsrelaties tussen politie en hulpverleningsinstanties over het algemeen aanwezig. Het belangrijkste knelpunt is capaciteitsproblematiek bij de crisisopvang.

Voor de doorverwijzing naar hulpverlening in situaties die niet acuut zijn, is zowel het beschikbare aanbod als informatieuitwisseling van groot belang. Bij dat laatste punt is de perceptie van de politie en/of hulpverleningsinstanties vaak dat de privacywetgeving dit zou verbieden, terwijl dat in werkelijkheid niet altijd het geval is. Geconcludeerd kan worden dat de betrokkenen beter inzicht zouden moeten krijgen in de mogelijkheden die de privacywetgeving biedt.

Slotconclusie en aanbeveling

De slotconclusie van het onderzoek is dat het werken met protocollen voor de aanpak van huiselijk geweld vooral zichtbare positieve gevolgen heeft voor de kwaliteit waarmee een melding of aangifte op het politiebureau wordt behandeld. In potentie kunnen slachtoffers door middel van protocollering ook systematischer en wellicht in een vroegtijdiger stadium worden gestimuleerd tot het doen van aangifte en kan de dossiervorming bij huiselijk geweldszaken ermee worden verbeterd. Ook zou in protocollen beter kunnen worden vastgelegd

welke (on)mogelijkheden de privacywetgeving met zich meebrengt, zowel in de aanpak van individuele gevallen als in de samenwerking met derden. Mogelijke effecten zijn op deze punten nog niet zichtbaar, wellicht omdat de bestaande protocollen in die zin te weinig specifiek zijn uitgewerkt. Evenzeer van belang lijkt dat protocollen alleen gedragsveranderingen lijken te bewerkstelligen wanneer zij onderdeel worden gemaakt van een bredere gestructureerde aanpak. In andere opzichten levert protocollering minder aanknopingspunten op voor de aanpak van huiselijk geweld. Het creëren van aanspreekpunten binnen de politie-organisatie (taakaccenthouders) die tijd en mogelijkheden krijgen om extra werkzaamheden ten aanzien van huiselijk geweld te verrichten en training van personeel zijn derhalve evenzeer aan de orde. De samenwerking met justitie en andere hulpverlenende instanties lijkt evenwel meer afhankelijk van een goede communicatie op alle niveaus dan van protocollering.

Het toepassen van protocollen voor huiselijk geweld is een belangrijke stap op weg naar een betere en meer eenduidige behandeling van huiselijk geweldszaken. Met name als het gaat om de exclusieve politietaken kunnen bestaande protocollen verder worden toegespitst en uitgewerkt. De kwaliteit van het politiewerk kan er verder mee worden verbeterd en dit is voor alle regiokorpsen relevant. Protocollen zijn echter niet te beschouwen als een 'ei van Columbus' bij de aanpak van huiselijk geweld, maar dienen nadrukkelijk te worden gezien als onderdeel van een gestructureerde aanpak waarin ook andere middelen worden ingezet.

Protocollen voor de aanpak van huiselijk geweld hebben positieve effecten, maar zijn niet het 'ei van Columbus'. Zij moeten deel uitmaken van een bredere gestructureerde aanpak van huiselijk geweld om substantiëlere effecten te bereiken. Dat wil dus zeggen: ook training van politiemensen, creëren van aanspreekpunten binnen de politie met tijd en middelen, strafrechtelijke daderhulpverlening en afspraken met het Openbaar Ministerie en hulpverlenende instanties over opvang, respectievelijk vervolgacties. De politie en andere betrokken instanties zullen dan ook tot deze inspanningen bereid moeten zijn om tot een substantiële aanpak van huiselijk geweld te kunnen komen.

Onderzoeksverantwoording

B.1

In deze bijlage wordt een beknopte beschrijving gegeven van het verloop van het onderzoek, alsmede van de wijze waarop de informatieverzameling heeft plaatsgevonden.

In november 2000 is het onderzoek van start gegaan. Het onderzoek is afgesloten in september 2001.

Eerste fase

Ter voorbereiding van het onderzoek is begonnen met een literatuurscan. Diverse bibliotheken zijn hiervoor geraadpleegd (de bibliotheek van de Katholieke Universiteit Brabant, het WODC en de Koninklijke Bibliotheek). Ook op internet is gezocht naar relevante informatie met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld door de politie.

Tegelijkertijd is begonnen met een telefonische informatieronde langs alle korpsen in Nederland om overzicht te krijgen wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanpak van huiselijk geweld. Hiervoor is steeds contact opgenomen met de afdeling voorlichting of communicatie van de korpsen. Gevraagd is of er op dit moment in geval van huiselijk geweld gewerkt wordt met een protocol, of dat er een convenant is afgesloten en als dit niet het geval is, of men hiermee bezig is. Op basis van dit totaaloverzicht zijn drie korpsen geselecteerd die (nog) niet werken met een protocol of convenant en

drie korpsen die daar al wel mee werken. Geprobeerd is om steeds een korps te zoeken met een overwegend landelijk karakter, een korps met enkele middelgrote steden en een korps met een overwegend stedelijk karakter. Uiteindelijk zijn de volgende korpsen geselecteerd die (nog) niet met protocol of convenant werken: Groningen, Brabant Zuid-Oost en Rotterdam-Rijnmond. De korpsen die zijn geselecteerd die al wel met protocol of convenant werken zijn: Zeeland, Kennemerland en Utrecht.

Hierna is toestemming aangevraagd om toegang te krijgen tot de politiebestanden (het bedrijfsprocessensysteem of BPS) van de zes regio's waar het onderzoek zich op richt.

Tenslotte zijn, door middel van een schrijven aan de korpschef, de zes politieregio's op de hoogte gebracht van het onderzoek en is gevraagd om medewerking van het korps.

Tweede fase

In de tweede fase van het onderzoek is gekeken naar de registratie van huiselijk geweld in het bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie. Hiervoor zijn twee regio's geselecteerd, te weten Brabant Zuid Oost en Kennemerland. Deze regio's zijn enigszins vergelijkbaar als het gaat om de verhouding ruraal en urbaan gebied binnen de regio. Gekeken is naar de dagrapporten van dezelfde week, de week van 4 november tot 10 november 2000. In BPS is gezocht binnen welke registratiecategorieën huiselijk geweld was ondergebracht. Van alle categorieën die gevonden zijn, zijn de elf categorieën met de meeste gevallen van huiselijk geweld opgenomen in dit rapport (zie bijlage 2).

Derde fase

In de derde fase van het onderzoek hebben groepsinterviews plaatsgevonden met politiemedewerkers van de zes verschillende regio's. Hiervoor is per regio een contactpersoon benaderd, die op zijn beurt diverse collega's heeft benaderd. Geprobeerd is om een zo representatief mogelijke afspiegeling van het korps te krijgen. In de meeste korpsen is dit gelukt, alleen in Brabant Zuid-Oost waren slechts twee mensen aanwezig en in Utrecht werd de opkomst bepaald door (op die dag) toevallige beschikbaarheid van politie-

mensen op een bepaald bureau. Dit is opgevangen door na de groepsinterviews diverse mensen uit Brabant Zuid-Oost en Utrecht te benaderen voor aanvullende informatie. De groepsgesprekken zijn gevoerd aan de hand van een globaal gespreksprotocol.

Vierde fase

Na de groepsinterviews met politiemedewerkers heeft per regio een groepsinterview met vertegenwoordigers uit de keten van slachtofferen veiligheidszorg plaatsgevonden. Gestreefd is steeds om de vertegenwoordigers van de volgende instanties rond te tafel te krijgen: Openbaar Ministerie, Buro Slachtofferhulp, maatschappelijk werk, fiom, blij-van-mijn-lijf en reclassering. In sommige regio's hebben naast vertegenwoordigers van deze instanties, ook vertegenwoordigers van andere instanties (bijvoorbeeld daderhulpverlening, verslavingszorg of GGD) deelgenomen aan het gesprek. De groepsgesprekken zijn gevoerd aan de hand van een globaal gespreksprotocol. De namen van respondenten zijn aangeleverd door de contactpersonen bij de politie. In sommige gevallen heeft het onderzoeksteam zelf ook nog respondenten gezocht.

Vijfde fase

In de laatste fase hebben gesprekken plaatsgevonden met slachtoffers van huiselijk geweld. In totaal zijn zeventien gesprekken gevoerd. Voor de gesprekken met de slachtoffers is, zoals ook bij de groepsinterviews, een globaal gespreksprotocol ontwikkeld. Per gesprek was sprake van verschillen tussen de onderwerpen waarover het slachtoffer wilde vertellen en het detailniveau van de gesprekken.

Het contact met alle slachtoffers is indirect gelegd, hetgeen betekent dat intermediären, zoals bijvoorbeeld medewerkers van Buro Slachtofferhulp, opvanghuizen of politiemedewerkers, de slachtoffers hebben benaderd met de vraag of ze mee zouden willen werken met het onderzoek en of de onderzoekers contact met hen op mochten nemen.

Geprobeerd is om een zo divers mogelijke groep slachtoffers te spreken. In onderstaande tabel is weergegeven hoe de groep geïnterviewde slachtoffers eruit ziet:

	Ja	Nee
Protocolregio?	8	9
Geslacht vrouwelijk?	17	0
Autochtoon?	7	10
Dader autochtoon?	8	9
Wonen in opvanghuis?	5	12
Wonen bij dader?	2	15
Wonen zelfstandig?	10	7
Kinderen?	15	2
Nog relatie met dader?	3	14

Registratie van huiselijk geweld

B.2

Zoals in bijlage 1 werd beschreven, zijn in twee politieregio's de dagrapporten in BPS doorgenomen, om te kijken in welke categorieën huiselijk geweld wordt geregistreerd. Gezien de verschillende 'registratiemores' in de beide regio's, en het verschil in inwonertal (Brabant Zuid-Oost ± 700.000 tegenover Kennemerland ± 500.000) kan overigens geen vergelijking worden getrokken met betrekking tot de totale aantallen aangetroffen incidenten.

In onderstaande tabellen is te lezen hoeveel incidenten in elf categorieën zijn ondergebracht (de meest voor de hand liggende incidentcodes waaronder huiselijk geweld kan worden vastgelegd) gedurende de onderzoekswEEK (van 4 november tot en met 10 november 2000), hoeveel daarvan betrekking hebben op huiselijk geweld, en welk deel dit van het totaal bedraagt. Voor het verkrijgen van de gegevens is handmatig gezocht in de dagrapportages in BPS. Van alle categorieën waarbinnen huiselijk geweld werd gevonden, zijn deze twaalf categorieën het meest voorkomend.

Tabel b2.1 Registraties van huiselijk geweld in Kennemerland en Brabant Zuid Oost

Kennemerland, 500.000 inwoners

	Totaal geregistreerd	Huiselijk geweld	Percentage van totaal
Geweld zonder wapen zonder letsel	*	0	0
Geweld zonder wapen met letsel	13	1	8
Overlast kenn. Gestoorden	24	1	4
Overige conflicten	30	1	3
Verdachte situatie	118	1	1
Vrouwenmishandeling	2	2	100
Bedreiging	20	2	10
Ziekte/onwel	84	2	2
Aandachtsvestiging	47	4	9
Hulpverlening burger	82	4	5
Buren- relatieproblemen	54	15	28
Totaal	474	33	7

Brabant Zuid Oost, 700.000 inwoners

	Totaal geregistreerd	Huiselijk geweld	Percentage van totaal
Geweld zonder wapen zonder letsel	34	5	7
Geweld zonder wapen met letsel	33	3	1
Overlast kenn. Gestoorden	15	0	0
Overige conflicten	31	2	6
Verdachte situatie	191	0	0
Vrouwenmishandeling	9	8	89
Bedreiging	29	5	17
Ziekte/onwel	5	0	0
Aandachtsvestiging	115	2	2
Hulpverlening burger	129	8	6
Buren- relatieproblemen	93	33	35
Totaal	684	57	8

Beide tabellen laten zien dat huiselijk geweld in veel categorieën kan voorkomen. Een belangrijk deel (meer dan de helft) daarvan betreft voorts geen daadwerkelijke geweldscategorieën: onder 'verdachte situatie', 'ziekte/onwel', 'aandachtsvestiging' en 'hulpverlening burger' worden doorgaans geen geweldsdelicten geregistreerd.

Geraadpleegde literatuur

B.3

- Arrondissement Utrecht (2001),
Protocol een VeiligHuis. Openbaar Ministerie, Regiopolitie, Reclassering, Dr. Henri van der Hoeven Stichting, Utrecht.
- Buzawa, E.S.; Th. Austin (1993),
Determining police response to domestic violence victims: the role of victim preference. In: *American behavioral scientist*, volume 36, nummer 5, pagina 610.
- Bijleveld, C. (1998),
Huiselijk geweld: ruis en resultaat. In: *Tijdschrift voor criminologie*, volume 40, nummer 1.
- Borgdorff, L.R.; J.L. Jackson; M.J. ter Voert; J.A. van Wilsum (1998),
Geweld in Hollands Midden nader bekeken. Onderzoeksrapport. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Leiden.
- Borgdorff, L.R.; J.L. Jackson; M.J. ter Voert; J.A. van Wilsum (1998),
Het nut van anders registreren. In: *SEC*, oktober 1998.
- Buuren, E.T. van; M. Wöstmann, M. Junger (1985),
Sexueel geweld en anticipatiestrategieën. Verslag van de secundaire analyse in het kader van het onderzoek: Angst voor sexueel geweld: van overdreven angst naar gerechtvaardigde woede van B. Ensink en F. Albach. WODC, Den Haag.

- Chaney, C.K.; G.H. Saltzstein (1998)
 Democratic control and bureaucratic responsiveness: the police and domestic violence. In *American journal of political science*, volume 42, nummer 3, pagina 745-768.
- Daalen, R. van. (1998),
 Het onmogelijke onderzoek naar huiselijk geweld. In: *Tijdschrift voor criminologie*, volume 40, nummer 1.
- Dijk van T.; S. Flight; E. Oppenhuis; B. Duessman (1997)
 Huiselijk geweld, Ministerie van Justitie, 1997.
- Ent, D.W. van der; Th.D. Evers (1996),
Vrouwenmishandeling: een zorg voor de politie! Regiopolitie Utrecht, Utrecht.
- Ent, D.W. van der; Th.D. Evers; K. Komduur (1998),
Violence against women. The police's responsibility. Regiopolitie Utrecht, Utrecht.
- Evers, Th. (2001),
Jaarverslag 2000: Project Relatieve Geweld. Regiopolitie Utrecht, district Heuvelrug, Utrecht.
- Evers, Th. (1999),
Vrouwenmishandeling: een zorg voor de politie. Op weg naar een kwaliteitsverbetering van de praktische politiezorg bij relationeel geweld. Regiopolitie Utrecht, district Heuvelrug, Utrecht.
- Hart, B. (1993),
 Battered women and the criminal justice system. In *American behavioral scientist*, volume 36, nummer 5, pagina 624-638.
- Hes, J. (1994),
 Ongewoon weerbaar? In: *Nemesis: tijdschrift voor vrouwen en recht*, volume 10, nummer 3, pagina 75-77.
- Hoek, A. van der (2000),
Manifest stop huiselijk geweld. Landelijke werkgroep Huiselijk Geweld, Den Haag.
- Hoyle, C.; Sanders A. (2000),
 Police response to domestic violence: from victim choice to victim empowerment? In *The British journal of criminology, delinquency and deviant social behavior*, volume 40, nummer 1, pagina 14-36.

- Hulsman, D. (1992),
 Vrouwenmishandeling: politie, justitie en hulpverlening. In: *Tijdschrift voor de politie*, volume 54, nummer 10, pagina 397-398.
- Janssen, H.; M. Oosthoek (1998),
 Houdt de geheimhoudingsplicht van de arts de vrouwenmishandeling in stand? In: *Medisch contact*, volume 53, nummer 40, pagina 1278-1279.
- Johnson, N. (1985),
Marital violence. Routledge & Kegan Paul, London.
- Kane, R.J. (1999),
 Patterns of arrest in domestic violence encounters - A further look. In *Journal of criminal justice*, volume 27, nummer 1, pagina 65-79.
- Lünnemann, K.D. (1996),
Vrouwenmishandeling strafrechtelijk afgedaan? Strafrechtelijke regulering van mannelijk geweld tegen vrouwen in de privésfeer. Gouda Quint, Deventer.
- Lünnemann, K.D. (1997),
 Een specifieke aanpak van vrouwenmishandeling. In: *Proces*, volume 76, nummer 3, pagina 43-47.
- Mitchell, D.B. (1993),
 Contemporary police practices in domestic violence cases: arresting the abuser: is it enough? In: *The journal of criminal law & criminology*, volume 83, nummer 1, pagina 241-249.
- Montfoort, A. van (1995),
 Justitiële interventie bij geweld in het gezin. In: *Tijdschrift voor criminologie*, volume 37, nummer 4, pagina 360-373.
- Morrison, A.R.; M.L. Biehl (1999),
Too close to home. Domestic violence in the Americas. Inter-American Development Bank, New York.
- Naber, P.; N. Berweger; O. Zoomer (2001),
Aanpak huiselijk geweld. Een overzicht van projecten en initiatieven. Ministerie van Justitie, directie preventie, jeugd en sanctiebeleid, Den Haag.
- Polsby, D.D. (1992),
 Suppressing domestic violence with law reforms. In *The journal of criminal law & criminology*, volume 83, nummer 1, pagina 250-253.

- Römkens, R.G. (1992),
Gewoon geweld? Omvang, aard, gevolgen en achtergronden van geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties. Swets & Zeitlinger, Amsterdam.
- Römkens, R.G. (1989),
Geweld tegen vrouwen in heteroseksuele relaties. Een landelijk onderzoek naar de omvang, de aard, de gevolgen en de achtergronden. Stichting tot Wetenschappelijk Onderzoek bij de Universiteit van Amsterdam omtrent Seksualiteit en Geweld, Amsterdam.
- Römkens, R.G.; S. Mastenbroek (1999),
Dan hoor je de vissen ademen. Over belaging en bedreiging van vrouwen door hun ex-partner en de beveiliging door het Aware-systeem. Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Roy, M. (1977),
Battered women. A psychosociological study of domestic violence. Van Nostrand Reinhold Ltd, New York.
- Slotboom, H. (1994),
Veilig in de armen van de staat? In: *Nemesis: tijdschrift voor vrouwen en recht*, volume 10, nummer 3, pagina 62-74.
- Stalans, L.J. (1996),
Family harmony or individual protection? Public recommendations about how police can handle domestic violence situations. In *The American behavioral scientist*, volum 39, nummer 4, pagina 433-448.
- Stegge, J. aan de (2000),
Vrouwenmishandeling slecht aangepakt. 'Waarom bent u niet ondergedoken?'. In: *Advocatenblad*, 12 mei 2000.
- Unicef (2000),
Domestic violence against women and girls, UNICEF, innocent research centre, Florence, Italy June 2000.
- Wittebrood, K. en M. Junger (1999),
Trends in geweldscriminaliteit: een vergelijking tussen politiestatistieken en slachtofferenquêtes. In: *Tijdschrift voor de criminologie*.
- Wöstmann, M. (1988),
Politieoptreden bij vrouwenmishandeling. Verslag van een onderzoek. Van den Brink & co, Lochem.

Zoomer, O. (1990),

Vrouwenmishandeling: politiewerk. Een onderzoek naar het politieoptreden bij vrouwenmishandeling en 'relatieproblemen'. Gouda Quint bv, Arnhem.