

Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers

Samenvatting

Tamar Fischer

Irma Cleven

Sanne Struijk

Met medewerking van: Wendy Roggeveen



Samenvatting

Aanleiding en doelstelling

De behoefte aan bescherming bij slachtoffers van (gewelds)delicten is aanzienlijk, zeker wanneer de dader een bekende is. Een van de instrumenten in het Nederlandse slachtofferbeleid om deze bescherming vorm te geven, is het zogenaamde beschermingsbevel; in de praktijk veeleer bekend als het contact-, locatie-, of gebiedsverbod. Het verbod omvat gedragsregels die kunnen worden opgelegd in het kader van een strafrechtelijke, civiele, of bestuurlijke procedure en heeft als doel een persoon te beschermen tegen “een handeling die zijn of haar leven, fysieke of psychologische integriteit, waardigheid, persoonlijke vrijheid, of seksuele integriteit in gevaar kan brengen” (Van der Aa et al., 2013, gebaseerd op Richtlijn 2011/99/EU). Dit onderzoek richt zich specifiek op deze strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden. Uit de bovenstaande omschrijving van het doel van de verboden blijkt dat het resultaat van die verboden niet alleen dient te bestaan uit het voorkomen van herhaald slachtofferschap van (gewelds)delicten (objectieve veiligheid), maar ook uit het verhogen van de veiligheidsbeleving van slachtoffers (subjectieve veiligheid).

Strafrechtelijke verboden worden in Nederland in toenemende mate opgelegd aan een verdachte of dader. Deze ontwikkeling komt tegemoet aan de maatschappelijke en politieke roep tot versterking van de rechtspositie van slachtoffers van criminaliteit. Er is echter nog weinig bekend over de effectiviteit van die verboden. In dit onderzoek gaan we nader in op de effectiviteit van strafrechtelijke verboden ter bescherming van een initieel slachtoffer. Daartoe wordt het proces van signalering van schendingen, de praktijk van (mogelijke) handhavingsreacties en de uiteindelijke aard en omvang van de schending van de verboden in beeld gebracht. Bovendien onderzoeken we de veiligheidsbeleving van de slachtoffers die worden beschermd door een verbod en geven we antwoord op de vraag of verboden volgens slachtoffers en professionals de kans op recidive bij hetzelfde slachtoffer (mogelijk) verlagen en de veiligheidsbeleving verhogen. Een effectiviteitstoets waarbij de veiligheid van slachtoffers in zaken met verbod wordt vergeleken met een controlegroep van slachtoffers in vergelijkbare zaken zonder verbod, is in dit onderzoek helaas niet mogelijk gebleken. Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende centrale onderzoeksvraag:

“Hoe verloopt het handhavingsproces en de naleving van Nederlandse strafrechtelijke verboden ter bescherming van een initieel slachtoffer en in hoeverre en onder welke voorwaarden dragen deze verboden naar verwachting daadwerkelijk bij aan die bescherming?”.

Afbakening, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

Afbakening

Ten tijde van de steekproeftrekking voor dit onderzoek waren er veertien juridische modaliteiten waarbinnen strafrechtelijke verboden kunnen worden opgelegd. Hieruit zijn voor dit onderzoek vier modaliteiten geselecteerd die de hoogste frequentie van toepassing hadden en waarvoor tevens toegang tot de empirische gegevens realiseerbaar was binnen de geplande looptijd van het onderzoek. Het viertal juridische modaliteiten waarvoor in dit onderzoek strafrechtelijke verboden zijn onderzocht betreffen:

1. de gedragsaanwijzing van de Officier van Justitie (OvJ) (art. 509hh Sv);
2. de schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 Sv);
3. de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 38v Sr) en
4. de voorwaardelijke veroordeling (art. 14a Sr).

Om voldoende homogeniteit in de onderzochte zaken te krijgen, is bovendien een viertal delictscategorieën geselecteerd die als indexdelict fungeerden, waarvoor het verbod aan een verdachte of dader was opgelegd. Dit betrof de volgende delictscategorieën:

1. mishandeling (art. 300, 302, 287, 289 Sr (de laatste twee alleen indien ook sprake was van art. 45 Sr, dus een strafbare poging tot))
2. bedreiging (art. 285/1 Sr, terrorisme uitgesloten)
3. stalking (art. 285b/1 Sr)
4. zeden (art. 242 Sr, 246 Sr)

Onderzoeksvragen

In de deelvragen van dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen het handhavingproces, schendingen van de verboden waaronder ook strafrechtelijke recidive tegen hetzelfde slachtoffer (objectieve veiligheid) en de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) van slachtoffers. Daarnaast richt het onderzoek zich op het identificeren van beschermende factoren en risicofactoren voor zowel de objectieve veiligheid als voor de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid). Het is immers ook van groot belang inzicht te verschaffen in de omstandigheden waaronder verboden succesvol kunnen zijn. De deelvragen met betrekking tot de handhaving richten zich op twee aspecten die mogelijk een rol spelen voor de objectieve en subjectieve veiligheid, namelijk enerzijds de effectiviteit van signalering van schendingen en anderzijds het uitvoeren van de handavingsreacties naar aanleiding van schendingen. Dit rapport beantwoordt daarom eerst de vragen over het proces van signalering van schendingen en de daarop volgende handavingsreacties (zie onderstaande vragen 1 en 2). Daarna worden pas de vragen naar het daadwerkelijk voorkomen van schendingen en recidive en de percepties van effectiviteit (zie onderstaande vragen 3, 4 en 5) beantwoord. Zo kunnen de mogelijk relevante kenmerken uit het handhavingproces ook betrokken worden als potentiële beschermende factoren en risicofactoren voor de objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid). Deze onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

- 1a. Hoe verloopt het proces van signalering van schendingen van een verbod en hoe effectief is dit volgens slachtoffers, verdachten of daders en professionals?
- 1b. Welke knelpunten en succesfactoren zijn er bij de signalering van schendingen?

- 2a. Wat zijn de handhavingsreacties bij schending van een verbod en hoe effectief zijn die volgens slachtoffers, verdachten of daders en professionals?
- 2b. Welke knelpunten en succesfactoren zijn er met betrekking tot de handhavingsreacties bij schendingen?

- 3a. Wat is de aard en omvang van schendingen van de verboden?
- 3b. Welke beschermende factoren en risicofactoren zijn er voor de schending van verboden?

- 4a. In hoeverre zijn opgelegde verboden volgens slachtoffers en professionals effectief, wanneer gekeken wordt naar herhaald slachtofferschap (objectieve veiligheid)?
- 4b. Welke beschermende factoren en risicofactoren zijn er voor de objectieve veiligheid in zaken met verboden?

- 5a. In hoeverre zijn opgelegde verboden volgens slachtoffers en professionals effectief, wanneer gekeken wordt naar de veiligheidsbeleving van slachtoffers (subjectieve veiligheid)?
- 5b. Welke beschermende factoren en risicofactoren zijn er voor de subjectieve veiligheid in zaken met verboden?

Onderzoeksopzet en beperkingen van het onderzoek

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen zijn verschillende methoden van gegevensverzameling gebruikt, die in hoofdstuk 4 staan beschreven. In de eerste plaats is een *systematische literatuurstudie* gedaan naar nationale en internationale studies over contact-, locatie- en gebiedsverboden. In de tweede plaats zijn tussen februari 2017 en september 2017 *interviews* gehouden met in totaal 49 respondenten. Daarbij is gesproken met medewerkers van de Politie, het Openbaar Ministerie (OM), Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Slachtofferhulp Nederland (SHN), alsook met slachtofferadvocaten, slachtoffers en verdachten en daders. In de derde plaats is een steekproef (423 zaken) getrokken uit alle zaken waarin verboden zijn opgelegd tussen 1 juli 2015 en 17 december 2017 zoals geregistreerd in de registratie van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Het betreft verboden in een van de drie modaliteiten: voorwaarde bij schorsing voorlopige hechtenis, vrijheidsbeperkende maatregel of voorwaardelijke veroordeling (VV). De verboden opgelegd als gedragsaanwijzing zijn niet centraal geregistreerd, maar in veel van de zaken uit de drie hierboven genoemde modaliteiten komen ook verboden voor die als gedragsaanwijzing zijn opgelegd. Het betreft bovendien zaken waarbij het indexdelict een van de hierboven genoemde delicten is (mishandeling, bedreiging, stalking, of zeden).

Aan deze verbodsinformatie zijn vervolgens *registratie- en dossiergegevens* van het OM en de Reclassering gekoppeld die betrekking hebben op zaakskenmerken, kenmerken van de betrokkenen en kenmerken over het verloop van de naleving en handhaving van het verbod. In de vierde en laatste plaats is een *slachtofferenquête* gehouden onder de slachtoffers behorende bij de zaken uit de steekproef met registratie- en dossiergegevens (respons n=101).

De verschillende methoden van gegevensverzameling zijn expliciet op elkaar afgestemd, waardoor ze gezamenlijk een zo compleet mogelijk antwoord op de onderzoeksvragen kunnen geven. De topiclijsten ten behoeve van de interviews zijn opgesteld op basis van zowel criminologische en victimologische theorieën, als de bevindingen uit de systematische literatuurstudie. De checklist voor de dossierstudie en de slachtofferenquête zijn vervolgens

opgesteld op basis van de theorieën, de systematische literatuurstudie *en* de bevindingen uit de interviews.

Er zijn drie beperkingen aan het onderzoek die van belang zijn voor de conclusies. Dat is in de eerste plaats het ontbreken van een controlegroep, in de tweede plaats het ontbreken van informatie met betrekking tot het signalerings- en handhavingproces uit registraties en dossiers van de politie en in de derde plaats de oververtegenwoordiging van slachtoffers van stalking en oudere slachtoffers (ouder dan 40 jaar) in de respons op de slachtofferenquête.

Theorie en juridisch kader

In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 worden achtereenvolgens de theoretische grondslagen voor de effectiviteit van verboden en het juridisch kader van de verboden beschreven.

Theorie

Op basis van criminologische en victimologische theorieën worden verwachtingen afgeleid over de mate waarin verboden bijdragen aan objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) en over beschermende factoren en risicofactoren hiervoor. De afschrikkingsbenadering en ‘*victim empowerment*’-benadering leiden tot de verwachting van positieve effecten van de verboden op de bescherming van slachtoffers (**hypothese 1a**). Volgens de afschrikkingsbenadering zou de dreiging van straf een verdachte of dader weerhouden van schending of recidive. *Victim empowerment* als gevolg van een verbod zou er toe leiden dat het slachtoffer een minder kwetsbaar doelwit wordt door het verbod en ook eerder over gaat tot melding van nieuwe incidenten van stalking of geweld.

Er zijn echter ook benaderingen die juist tot de verwachting leiden dat verboden negatieve gevolgen hebben voor de veiligheid van slachtoffers (**hypothese 1b**). Dit zou het gevolg zijn als de verdachte of dader de beperkingen die het verbod oplegt niet kan accepteren en als gevolg weerstand of opstandigheid tegen het verbod ontwikkelt (*‘defiance’*). Hierdoor zou de kans op schendingen en recidive toenemen en de veiligheidsbeleving van het slachtoffer afnemen. Dergelijke weerstand zou onder andere kunnen ontstaan wanneer het verbod een duidelijke verandering teweegbrengt in de balans tussen de mate waarin de verdachte of dader controle op de omstandigheden kan uitvoeren en de mate waarin instanties op hun beurt controle op de verdachte of dader kunnen uitoefenen (*‘control balance’*-theorie).

Hypothesen over de mate waarin verboden kunnen bijdragen aan objectieve en subjectieve veiligheid:

H1a: Afschrikking en *victim empowerment* door het verbod leiden tot een lagere kans op geweld en tot een hogere subjectieve veiligheid bij het slachtoffer.

H1b: *Defiance* en een lage *control balance* door het verbod leiden tot een hogere kans op geweld en tot een lagere subjectieve veiligheid bij het slachtoffer.

Op basis van theorieën worden bovendien verschillende beschermende factoren en risicofactoren afgeleid voor de mate waarin verboden kunnen bijdragen aan de objectieve en subjectieve veiligheid van slachtoffers. De hieruit voortgekomen hypothesen staan in het volgende kader weergegeven.

Hypothesen over beschermende factoren en risicofactoren voor objectieve en subjectieve veiligheid:

- H2: Meer sociale en economische binding van de verdachte of dader hangt samen met *minder schendingen* van het verbod.
- H3: Tolerantie (ongevoeligheid voor strafdreiging) bij de verdachte of dader hangt samen met *meer schendingen* van het verbod.
- H4: Neutralisatietechnieken (het ontkennen van verantwoordelijkheden voor het delict of de schade die dit heeft toegebracht) door de verdachte of dader hangen samen met *meer schendingen* van het verbod.
- H5: Psychische problematiek en problematisch middelengebruik van de verdachte of dader hangen samen met *meer schendingen* van het verbod.
- H6a: Ervaren procedurele rechtvaardigheid door het slachtoffer hangt samen met *minder schendingen* van het verbod.
- H6b: Ervaren procedurele rechtvaardigheid door het slachtoffer hangt samen met een *hogere subjectieve veiligheid*.
- H7a: Een kleinere relationele afstand tussen slachtoffer en de verdachte of dader hangt samen met *meer schendingen* van het verbod.
- H7b: Een kleinere relationele afstand tussen slachtoffer en de verdachte of dader hangt samen met een *lagere subjectieve veiligheid*.

Juridisch kader

Om de handhaving en veiligheid van verboden goed te kunnen doorgronden, is kennis over het onderliggend juridisch kader van belang. Daartoe is in hoofdstuk 3 allereerst het algemene kader van de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke verboden uiteengezet, waarbij aandacht is besteed aan het gegeven dat de civiel- en bestuursrechtelijke verboden soms in plaats van, maar soms ook in combinatie met strafrechtelijke verboden kunnen worden opgelegd. Vervolgens zijn de strafrechtelijke verboden nader belicht voor specifiek het eerdergenoemd viertal juridische modaliteiten. Met betrekking tot elk van deze modaliteiten – de gedragsaanwijzing van de OvJ, de schorsing van de voorlopige hechtenis, de vrijheidsbeperkende maatregel en de voorwaardelijk veroordeling (VV) – zijn telkens de wettelijke grondslag, de toepassingsvoorwaarden, de maximale duur, de inhoud en de naleving van de mogelijke verboden bezien. Omdat de modaliteiten zich voordoen in verschillende fases in het strafproces, zijn er logischerwijs vele verschillen in het juridisch kader geconstateerd. Dit geldt vooral voor de bevoegdheidstoedeling (is het OM of de rechter(-commissaris) bevoegd?), de toegestane duur van het verbod, de mogelijkheden tot combinatie met een ander verbod of een andere vorm van justitieel optreden, de mogelijkheden tot het dadelijk uitvoerbaar verklaren van het verbod en tot slot de mogelijke consequenties bij schending van het verbod. Op deze elementen is vervolgens in de empirische hoofdstukken nader gereflecteerd.

Hoewel de omschrijving van het juridisch kader duidelijke verschillen naar voren bracht tussen de verboden in verschillende modaliteiten, leidden deze verschillen niet tot specifieke verwachtingen over de mate waarin de verboden meer of minder effectief zijn voor de objectieve en/of subjectieve veiligheid in de verschillende modaliteiten. Ook uit de empirische literatuurstudie, interviews en analyses op de gegevens uit de dossierstudie en slachtofferenquête zijn geen verschillen naar voren gekomen over de effectiviteit van verboden tussen de modaliteiten. Hoewel hier wel in het empirisch materiaal naar is gekeken, gaan we bij gebrek aan duidelijke verwachtingen in onderstaande resultatenbeschrijving niet nader in op verschillen in de effectiviteit van verboden binnen de verschillende juridische modaliteiten. Mogelijk zijn bepaalde factoren (denk daarbij aan consequente handavingsreacties) in sommige modaliteiten wel meer van belang dan in andere modaliteiten (moderatie-effect), bijvoorbeeld vanwege het type zaken dat vooral aanwezig is in de modaliteit of het tijdsverloop sinds het indexdelict dat verschillend is,

afhankelijk van de modaliteit waarin het verbod is opgelegd. Hier zou in toekomstig onderzoek aandacht voor moeten zijn.

Resultaten

In de hoofdstukken 5 en 6 wordt onderzocht op welke wijze het proces van handhaving van de strafrechtelijke verboden verloopt. Daarbinnen zijn de signalering van schendingen van verboden (onderzoeksvragen 1a en 1b) en de handhavingsreacties bij schendingen van verboden (onderzoeksvragen 2a en 2b) onderscheiden. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt vervolgens beschreven wat de relatie is tussen de strafrechtelijke verboden en de objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) van slachtoffers.

Het proces van signalering van schendingen; knelpunten en succesfactoren

De bevindingen uit de interviews, dossierstudie en slachtofferenquête bevestigen het beeld uit de literatuur dat de signalering van schendingen grotendeels afhankelijk is van meldingen door het slachtoffer. Van proactieve signalering door de handhavende instanties is maar beperkt sprake. Bij een klein aandeel van de zaken in de steekproef (5%) is sprake van Elektronische Monitoring (EM) van gebiedsverboden. In drie kwart van de zaken met verboden in ons onderzoek is sprake van reclasseringstoezicht, maar de mate waarin toezichthouders schendingen signaleren in zaken zonder EM wordt als beperkt omschreven. Toezichthouders hebben doorgaans geen contact met slachtoffers of de omgeving van verdachte of dader en zijn grotendeels afhankelijk van meldingen van schendingen door de politie of door verdachte of dader zelf. Ook van proactieve signalering door de politie is beperkt sprake. Volgens de slachtoffers die de enquête hebben ingevuld, is bij een vijfde van de zaken extra surveillance door de politie ingezet. Andere activiteiten die volgens geïnterviewde respondenten kunnen helpen bij proactieve signalering, zijn huisbezoeken bij de verdachte of dader en het slachtoffer door de wijkagent (een derde van de zaken) en de inzet van een specialistisch team (een tiende van de zaken). Deze aantallen moeten als een indicatie worden beschouwd voor de beperkte inzet van surveillance, maar kunnen niet worden gegeneraliseerd naar de hele groep omdat de respons op de enquête selectief was.

Gegeven de beperkte inzet van proactieve signaleringsmaatregelen zijn de meldingen van slachtoffers erg belangrijk in het proces van signalering. Uit zowel de interviews als de enquêtes komt naar voren dat de meldingsbereidheid bij slachtoffers hoog is, maar dat meldingen vaak maar weinig tot directe handhavingsreacties leiden omdat de bewijslast moeilijk is ingeval er geen sprake is van heterdaad. Bovendien blijken de meldingen vaak terecht te komen bij politiemedewerkers die niet op de hoogte zijn van wat er speelt in de zaak, waardoor die meldingen niet met de passende urgentie worden opgepakt. De informatie dat er een verbod geldt, staat dan wel in het systeem van de politie, maar is niet snel toegankelijk en bevat beperkte informatie over de context en wat er van de politieagenten verwacht wordt bij een melding. Er is bovendien geen landelijke uniforme werkwijze die zich specifiek op de omgang met verboden door de politie richt en alleen voor bepaalde verboden is een algemene werkwijze beschikbaar. Deze situatie geeft blijkens de interviews ruimte voor individuele afwegingen over het registreren en oppakken van meldingen door de politieagenten.

Hoewel uit de interviews blijkt dat deze ruimte voor individuele afwegingen bestaat, is op basis van de gegevens uit het onderzoek niet te bepalen *in hoeverre* deze situatie leidt tot het niet registreren van een melding of het niet doorgeven van meldingen door de politie aan het OM of de Reclassering, waar dat wel zou moeten gebeuren. Wel is duidelijk dat slachtoffers in de enquête

ongeveer twee keer zo vaak rapporteren dat zij schendingen van een verbod in hun zaak hebben gemeld, dan dat er registraties van schendingen terug te vinden zijn in de systemen van het OM en de Reclassering. In de paragraaf over de implicaties van het onderzoek wordt ingegaan op de duiding van dit verschil.

Hoewel het aantal zaken waarin EM wordt ingezet beperkt is, wordt het als belangrijk instrument en daarmee als eerste succesfactor voor signalering van schendingen benoemd. Op basis van de interviews blijkt dat het voor de signalering van schendingen bovendien van belang is dat er bij de instanties, en daarbinnen bij de juiste personen, voldoende contextinformatie bekend is over een zaak waarin een verbod is opgelegd. Die contextinformatie wordt op verschillende manieren verzameld. Bij een klein deel van de zaken gebeurt dit door een specialistisch team (10% zoals hierboven duidelijk werd), of is een liaison bij het Veiligheidshuis aanwezig die specifiek huiselijk geweld zaken monitort. In sommige zaken speelt het OM zelf een actieve rol, of is er overleg tussen verschillende betrokken instanties in het Veiligheidshuis. Een dergelijke betrokkenheid wordt als tweede succesfactor voor de signalering benoemd.

Voor de overige zaken kan de wijkagent een belangrijke rol spelen bij het verzamelen van die contextinformatie, onder andere door het houden van huisbezoeken. De initiatieven van de wijkagenten op dit vlak blijken sterk te variëren en dit geldt ook voor de mate waarin en wijze waarop de wijkagenten geïnformeerd worden over de zaken waarin een verbod speelt. Wijkagenten worden niet standaard geïnformeerd en het hangt dus van de betrokken wijkagent zelf, de OvJ en de toezichthouder af of de wijkagent zich actief bezighoudt met het verzamelen van contextinformatie die van belang kan zijn bij de signalering. Wanneer een agent dit wel doet, heeft dit volgens de respondenten een positieve invloed op niet alleen het signaleren van schendingen maar ook op het uitblijven van schendingen, omdat de verdachte of dader het gevoel heeft in de gaten te worden gehouden. Een actieve rol van de wijkagent lijkt dus een derde succesfactor te zijn in de signalering van schendingen van verboden.

Een vierde succesfactor die naar voren wordt gebracht in het signaleringsproces, is de inzet van maatregelen die de reactiesnelheid bij een schending kunnen verhogen, zoals een Afspraak Op Locatie of een Afspraak Op Persoon (AOL/AOP), verstrekking van een direct nummer bij de politie aan het slachtoffer of een alarmknop. Naast het feit dat deze maatregelen aangeven dat de meldingen prioriteit moeten krijgen, wordt, in die gevallen, ook beter beschreven wat er aan de hand is in de zaak en wat de afspraken zijn over hoe te handelen bij een melding. Daarmee geven ze slachtoffers de gelegenheid snel contact te krijgen met politieagenten die weten, of snel kunnen achterhalen, wat er in de zaak speelt. Hoewel deze reactiesnelheid verhogende maatregelen geen formeel onderdeel vormen van een verbod, worden ze wel vaak geadviseerd in combinatie met een verbod. In de zaken uit de slachtofferenquête is in bijna twee derde van de zaken sprake van een van deze maatregelen. In hoofdstuk 7 is gebleken dat deze maatregelen inderdaad tot meer bij het OM en de Reclassering geregistreerde schendingen leiden, terwijl in die zaken slachtoffers niet vaker een schending rapporteren. Dit geeft voorzichtige aanwijzingen dat deze maatregelen een succesfactor zijn in het signaleringsproces.

Kort samengevat zijn de antwoorden op dit tweetal onderzoeksvragen als volgt:

1a. Hoe verloopt het proces van signalering van schendingen van een verbod en hoe effectief is dit volgens slachtoffers, verdachten of daders en professionals?

- In het merendeel van de zaken verloopt het proces van signalering reactief.
- In de selectie zaken uit de steekproef is de meldingsbereidheid van slachtoffers hoog en worden reactiesnelheid bevorderende maatregelen veelvuldig ingezet.
- Het gebrek aan proactieve signalering wordt door zowel professionals als slachtoffers als problematisch gezien voor de effectiviteit van de handhaving.

1b. Welke knelpunten en succesfactoren zijn er bij de signalering van schendingen?

Knelpunten:

- Tekort aan capaciteit bij de politie voor een proactieve signalering.
- Onbekendheid bij individuele politiemedewerkers met het bestaan en de inhoud van de verboden.
- Contextinformatie in zaken die nodig is voor goede afwegingen door de instanties (urgentie/prioriteit/proportionaliteit/andere belangen) is onvolledig.

Succesfactoren:

- Inzet van Elektronische Monitoring.
- Inzet van een gespecialiseerde functionaris (liaison huiselijk geweld) of een gespecialiseerd team gericht op het verzamelen en monitoren van kennis over de zaak.
- Een actieve rol van de wijkagent gericht op verzamelen en monitoren van kennis over de zaak en het vergroten van de zichtbaarheid van de politie bij slachtoffers en verdachten of daders.
- Inzet van extra alarmeringsmaatregelen (AOL, AOP, alarmknop, direct nummer) die slachtoffers de gelegenheid geven snel contact te krijgen met politieagenten die weten of snel kunnen achterhalen wat er in de zaak speelt.

Handhavingsreacties bij schendingen; knelpunten en succesfactoren

De handhavingsreactie op schendingen van de verboden blijkt in hoge mate maatwerk te zijn, waarbij de handhavende instanties verschillende afwegingen maken. De resultaten uit de interviews en uitkomsten van de dossierstudie geven aan dat, ook in geval van bewijsbare schendingen, lang niet altijd aanhouding van verdachte of dader volgt. De prioriteit die politie, OM en de Reclassering geven aan het handhavend reageren op schendingen, wordt bepaald door de afweging met andere belangen, het gevoel van urgentie in de zaak en de ingeschatte proportionaliteit van een mogelijke reactie. Slachtoffers schetsen in de interviews vooral een beeld dat (bewijsbare) schendingen, daar waar geen fysiek geweld plaatsvindt, herhaaldelijk blijven liggen. Dit zou net als bij bovengenoemde knelpunten in de signalering van schendingen te maken hebben met een gebrek aan capaciteit bij de politie, maar ook, met onvoldoende kennisoverdracht over de context van de straf binnen de politieorganisatie.

Bovendien verschillen de handhavende instanties zowel onderling als met de slachtoffers van mening over de vraag welke handhavingsreactie onder welke omstandigheden zou moeten volgen op schending van een verbod. De onderbouwingen die in interviews met OvJ's en toezichthouders en in de dossiers van het OM en de Reclassering zijn gevonden voor het uitblijven van een (bestraffende) handhavingsreactie, gaan veelal over proportionaliteit, met inbegrip van het belang van behandeling en begeleiding en het niet willen doorkruisen van geplande overleggen of

zittingen. De door het OM en de Reclassering beoogde doelen lijken daarmee meer op de lange termijn te zijn gericht. Bij slachtoffers lijkt dit minder voorop te staan, zo blijkt uit de interviews. Bovendien lijken de OvJ's en toezichthouders optimistischer te zijn over de mate waarin behandeling de risico's voor recidive kan inperken dan de slachtoffers. Dit kan mogelijk worden verklaard doordat slachtoffers de verdachten of daders vaak goed kennen en ervaring hebben met eerdere terugval in geweld. Politieagenten richten zich, net als slachtoffers, meer op de korte termijn-veiligheid en zijn negatief over de soms beperkte gevolgen voor een verdachte of dader na aanhouding, of na eerdere waarschuwingen door de politie. In het licht van dergelijke verschillen in opvattingen over de afweging van belangen zijn korte lijnen van belang. Daardoor kunnen deze afwegingen op basis van meer volledige informatie worden gemaakt en kunnen ketenpartners onderling aan elkaar en aan slachtoffers de inzichten en beslissingen beter toelichten, zodat het begrip en de acceptatie daarover toeneemt en de verwachtingen beter worden afgestemd. De mate waarin afstemming plaatsvindt, is enerzijds afhankelijk van individuele professionals die bij de zaak betrokken zijn en anderzijds van de mate waarin de samenwerking tussen ketenpartners is geborgd in werkprocessen. Laatstgenoemde is onder andere afhankelijk van de zwaarte van de zaak en de juridische modaliteit waarin het verbod is opgelegd. Het is niet duidelijk hoe groot het aandeel zaken is waarin de afstemming thans onvoldoende is. Uit de interviews blijkt dat professionals geen zicht hebben op het totaal aantal opgelegde verboden en de naleving hiervan en de ketensamenwerking bleek lastig in kaart te brengen op basis van de dossiers.

De dossierstudie kon alleen het deel van het proces in beeld brengen vanaf het moment dat schendingen geregistreerd staan bij het OM of de Reclassering. In die fase blijkt dat op een kwart (OM-dossiers) tot vier tiende (Reclasseringsdossiers) van de geregistreerde schendingen geen reactie is gevolgd, voor zover bekend. Daarbovenop komen nog eventuele meldingen die wel bij de politie zijn gedaan, maar niet zijn doorgegeven aan het OM of de Reclassering. Hierbij past de nuancering dat er mogelijk wel reacties zijn geweest die niet in de onderzochte dossiers terecht zijn gekomen, zoals een waarschuwing door de politie of de OvJ, of een gesprek met de toezichthouder. Van dergelijke reacties wordt door slachtoffers in het algemeen minder effect verwacht op hun veiligheid. Bovendien weten slachtoffers vaak niet dat deze reacties hebben plaatsgevonden. Daarmee zijn de uitkomsten uit de dossierstudie in lijn met het door slachtoffers in de enquête geschetste beeld dat er op een deel van de meldingen geen voor slachtoffers zichtbare handhavingsreactie van justitie volgt.

De belangrijkste knelpunten in de handhaving zijn het gebrek aan capaciteit voor het rondkrijgen van de bewijslast, de beperkte kennis voor het maken van goede risico-inschattingen en de juiste keuzes voor effectieve handhavingsreacties. De twee laatstgenoemde knelpunten doen zich, aldus de respondenten in de interviews, vooral voor bij stalkers en veelplegers van huiselijk geweld die resistent lijken te zijn voor strafdreiging. Contexten waarin de handhaving extra problematisch blijkt te zijn, betreffen situaties waarin slachtoffer en verdachte of dader dicht bij elkaar wonen en/of gezamenlijke kinderen hebben. Wanneer er gezamenlijke kinderen zijn, is de kennis bij de politie over de (civiele) procedures rond de kinderen en hoe die samenhangen met het verbod, vaak beperkt.

Kort samengevat luidt het antwoord op dit tweetal onderzoeksvragen als volgt:

2a. Wat zijn de handhavingsreacties bij schending van een verbod en hoe effectief zijn die volgens slachtoffers, verdachten of daders en professionals?

- Het tot stand komen van handhavingsreacties is maatwerk, waarbij afwegingen rond proportionaliteit en andere belangen (zoals behandeling of aanstaande overleggen) belangrijk zijn.
- In de beleving van slachtoffers volgen op veel (bewijsbare) schendingen geen handhavingsreacties.
- OvJ's en toezichthouders hebben vaak andere ideeën over wat effectieve handhavingsreacties zijn dan slachtoffers en politie.
- De (verwachte) effectiviteit van de handhavingsreactie bij schending van een verbod blijkt door slachtoffers als minder groot te worden beschouwd dan door de meeste professionals.

2b. Welke knelpunten en succesfactoren zijn er met betrekking tot de handhavingsreacties bij schendingen?

Knelpunten:

- Het gebrek aan capaciteit voor het rondkrijgen van de bewijslast.
- Het gebrek aan kennis bij politie, OM en de Reclassering over wat voor stalkers en veelplegers van huiselijk geweld effectieve handhavingsreacties zijn.
- De beperkte kennis bij de politie over (civiele) procedures rond gezamenlijke kinderen en hoe die samenhangen met het verbod.

Succesfactoren:

- De aanwezigheid van uitgebreide contextinformatie over de situatie waarin het verbod speelt.
- Goed overleg tussen de ketenpartners.
- De aanwezigheid van een gespecialiseerde politiefunctaris of team met uitgebreide kennis over de situatie en de daarbij passende handhavingsreacties.

Strafrechtelijke verboden en objectieve veiligheid

Onderzoeksvragen 3a en 4a gaan over het plaatsvinden van schendingen van verboden (aard en omvang) en over de vraag of slachtoffers en professionals denken dat het verbod de objectieve veiligheid vergroot. De interviews hebben vooral informatie opgeleverd over de aard van de schendingen; de dossierstudie en slachtofferenquête vooral over de aantallen en de aard van de schendingen. Het in kaart brengen van schendingen betreft een complexe zaak en de uitkomsten zullen dus niet het complete beeld weergeven. Daarbij is opnieuw het ontbreken van de informatie uit politieregistraties een grote beperking in het onderzoek. Gegevens over schendingen die wel gemeld zijn en door de politie zijn geregistreerd, maar die niet in de registratie van het OM of de reclassering terecht zijn gekomen, ontbreken dus in het aantal geregistreerde schendingen dat in dit onderzoek in beeld is gebracht. Door de registratie- en dossierinformatie van zowel OM als de Reclassering te gebruiken en die te vergelijken met de rapportages uit de slachtofferenquête, hopen we de werkelijkheid wel zo dicht mogelijk te benaderen. Behalve de beschrijving van de objectieve veiligheid is ook nagegaan welke beschermende factoren en risicofactoren er zijn voor schendingen en de effectiviteit van verboden voor de objectieve veiligheid.

De aard van de schendingen van de verboden blijkt zeer divers en varieert van ernstig fysiek of psychisch geweld tot vormen van (indirect) contact waarmee de grenzen van het verbod worden opgezocht. Schattingen over de frequentie van schendingen lopen sterk uiteen, afhankelijk van de gegevensbron waarvan wordt uitgegaan. Op basis van de registraties en dossiers blijkt dat er in de complete steekproef (n=423) in 23% van de zaken bij het OM of de Reclassering

geregistreerde schendingen waren. In de zaken van de steekproef van slachtoffers die de enquête had teruggestuurd (n=101) werd bij 30% een of meer geregistreerde schending gevonden. De respondenten waren vaker slachtoffer van stalking dan de niet-respondenten, hetgeen dit hogere percentage schendingen kan verklaren. Slachtofferrapportages van schendingen liggen voorts twee keer zo hoog (60%).

Hoewel er een groot aantal zaken is waarin de verboden worden geschonden, geven criminologische en victimologische theorieën, de empirische literatuur en de interviews aanleiding te verwachten dat de verboden de veiligheid van slachtoffers in het algemeen wel vergroten. Verboden zouden de veiligheid van slachtoffers vergroten vanwege hun afschrikwekkende effect, gelegenheidsbeperking, dossieropbouw op basis waarvan een beter passende straf of voorwaarden kunnen worden opgelegd, als instrument in de begeleiding en behandeling van verdachte of dader en vanwege *'empowerment'* van het slachtoffer. De verboden kunnen echter ook negatieve effecten hebben op de veiligheid van slachtoffers, omdat verdachten of daders gefrustreerd kunnen raken door het verbod en de daarbij komende verschuiving in controle die zij over de situatie hebben (*'defiance'* en *'control balance'*).

We concluderen dat verboden zowel positieve als negatieve effecten op de slachtofferbescherming kunnen hebben, waarbij de positieve effecten sterker lijken te zijn. Vanwege de beperkingen in het design van de kwantitatieve studie (dossier- en enquête-informatie) konden de hypothesen over de effectiviteit van verboden niet feitelijk worden getoetst. Wel is in de slachtofferenquête aan de respondenten de vraag voorgelegd over de effectiviteit van het verbod voor hun veiligheid. In antwoord op die vraag, oordeelt twee derde van de respondenten (65%) dat sinds het ingaan van het verbod het aantal gevallen van stalking en geweld omlaag is gegaan. Hoewel er een hoge frequentie van schendingen bestaat, wordt er ook een voorzichtige aanwijzing gevonden voor de effectiviteit van het verbod voor de objectieve veiligheid.

Kort samengevat luiden de antwoorden op dit tweetal onderzoeksvragen als volgt:

3a. Wat is de aard en omvang van de schendingen van de verboden?

- De aard van de schendingen is divers waarbij de grenzen van het verbod worden opgezocht.
- In een kwart van de zaken zijn schendingen van het verbod geregistreerd.
- Slachtoffers rapporteren in twee keer zo veel zaken schendingen als er geregistreerd staan bij het OM/ de Reclassering (registraties over schending bij de politie zijn onbekend).

4a. In hoeverre zijn opgelegde verboden volgens slachtoffers en professionals effectief, wanneer gekeken wordt naar herhaald slachtofferschap (objectieve veiligheid)?

- Professionals en slachtoffers zien positieve effecten van de verboden.
- Verboden kunnen volgens professionals en slachtoffers effectief zijn via: afschrikking, gelegenheidsbeperking, dossieropbouw, ondersteuning in begeleiding of behandeling, en slachtoffer *'empowerment'*.
- Professionals en slachtoffers doen geen feitelijke uitspraken over hoe effectief verboden zijn voor de objectieve veiligheid.
- In 65% van de zaken rapporteren slachtoffers een afname van stalking en geweld (lichamelijk, psychisch en/of seksueel geweld en/of bedreiging) na oplegging van het verbod.

De op basis van de theorie geformuleerde hypothesen over beschermende factoren en risicofactoren voor schendingen van verboden en de verwachte effectiviteit van het verbod (**hypothese 2 tot en met hypothese 7a**) worden allemaal door de bevindingen uit de empirische literatuur en de resultaten uit de interviews ondersteund. De kwantitatieve analyses geven echter minder ondersteuning voor de aanwezigheid van deze beschermende factoren en risicofactoren. Wat betreft de hypothesen over de verdachte- en daderkenmerken is alleen voor de hypothese dat er meer schendingen worden gepleegd door daders met psychische problematiek (**hypothese 5**) ondersteuning gevonden in de gegevens uit de dossierstudie en slachtofferenquête. Hypothesen over sociale en economische bindingen (**hypothese 2**), tolerantie voor straf (**hypothese 3**) en neutralisatietechnieken (**hypothese 4**) vinden geen ondersteuning in de gegevens uit de dossierstudie en slachtofferenquête.

De hypothese over de relationele afstand (**hypothese 7a**) wordt wel duidelijk ondersteund door de gegevens uit de dossierstudie en slachtofferenquête. Indicatoren voor een kleine relationele afstand hangen samen met een hogere kans op schendingen. Vooral de aanwezigheid van gezamenlijke kinderen blijkt hierbij belangrijk te zijn. Ook de hypothese over procedurele rechtvaardigheid (**hypothese 6a**) vindt ondersteuning. Informatieverstrekking aan het slachtoffer en de mate waarin een slachtoffer vindt dat het verbod naar wens is, hangen negatief samen met de kans op schendingen. Voor beide factoren is het echter mogelijk dat de samenhang veroorzaakt wordt door achterliggende kenmerken, zoals de complexiteit van de situatie waarin het verbod is opgelegd: complexe problematiek bij de verdachte of dader, of een sterke overlap tussen de leefwerelden van slachtoffer en verdachte of dader. Het verband met de tevredenheid over het verbod kan bovendien ook zijn ontstaan doordat eerdere schendingen een negatieve invloed hebben gehad op de tevredenheid bij het slachtoffer over de omschrijving van het verbod. In zaken met schendingen is de tevredenheid dan lager, maar de schendingen zijn geen gevolg van de ontevredenheid over het verbod. In onderstaand kader zijn de uitkomsten meer specifiek beschreven.

Naast factoren die voortkomen uit de theorie zijn er uit de empirische literatuur en interviews aanvullende beschermende factoren en risicofactoren naar voren gekomen voor de schending van verboden en de effectiviteit daarvan voor de objectieve veiligheid. De belangrijkste daarvan zijn weergegeven in de onderstaande tekst box. Voor het begrip over de daar beschreven factoren is het van belang te benadrukken dat de steekproef zeker niet alleen bestond uit zaken waarin stalking plaatvond of waarin sprake was van veelplegers van huiselijk geweld. Zo bestond de steekproef voor de helft uit niet huiselijk geweld zaken zoals mishandeling of bedreiging door burens op het werk of tijdens een overval. Bij de eerste twee typen zaken kan wel sprake zijn van een langere relatie van geweld maar in de meeste van deze zaken was dat niet het geval zijn. Bovendien was bij een deel van de zaken waar het *wel* huiselijk geweld betrof het indexdelict het eerste geweldsincident en bevatte de groep zaken met stalking door ex-partners als indexdelict ook veel zaken waarbij tijdens de relatie tussen het slachtoffer en de verdachte of dader geen sprake van geweld is geweest.

De informatie in onderstaand kader maakt duidelijk dat er op basis van de empirische literatuur en interviews meer beschermende factoren en risicofactoren worden aangewezen dan in de analyses op de dossierinformatie en slachtofferenquêtes worden teruggevonden. Wel wordt daar bevestiging gevonden voor de verwachting dat wanneer er een betere informatierelatie bestaat tussen het OM en slachtoffers, er minder schendingen zijn en dat er bij stalking, huiselijk geweld, psychische problematiek, een kleinere relationele afstand en een geschiedenis van geweld meer schendingen zijn. Gedrag in het verleden is dus voorspellend voor gedrag tijdens het verbod. Wat

betreft de perceptie die slachtoffers hebben over de *bijdrage van het verbod aan een afname* van stalking en geweld, wordt geconcludeerd dat deze bij stalking als indexdelict *hoger is* en bij psychische problematiek en een lage leeftijd (18-30 jaar) van de verdachte of dader en bij een kleine woonafstand tussen verdachte of dader en slachtoffer *lager is*.

Kort samengevat luiden de antwoorden op dit tweetal onderzoeksvragen:

3b. Welke beschermende factoren en risicofactoren zijn er voor de schending van verboden?

4b. Welke beschermende factoren en risicofactoren zijn er voor de objectieve veiligheid in zaken met verboden?

Empirische literatuur en interviews, factoren voor schending en effectiviteit van het verbod:

Beschermende factoren:

- Sterke sociale en economische bindingen van verdachte of dader aan samenleving.
- Informatievoorziening aan het slachtoffer.
- Intensieve signalering en handhavingsreacties.

Risicofactoren:

- Stalking en huiselijk geweld bij indexdelict.
- Ongevoeligheid voor strafdreiging (tolerantie).
- Ontkenning van verantwoordelijkheden en/of schade (neutralisatie).
- Psychische en verslavingsproblematiek en Licht Verstandelijke Beperking (LVB).
- Relationale aspecten (kleine relationele afstand, het voortzetten van de relatie, gezamenlijke kinderen, geschiedenis van geweld in de relatie).
- Kleine woonafstand.

Dossierstudie en slachtofferenquête:

Beschermende factor voor schending van verboden:

- Betere informatieverstrekking aan het slachtoffer.

Verbod effectiever volgens slachtoffers voor afname stalking en geweld:

- Stalking.

Risicofactoren voor schending van verboden:

- Stalking en huiselijk geweld.
- Psychische problematiek bij verdachte of dader.
- Kleine relationele afstand tussen verdachte/dader en slachtoffer.
- Geschiedenis van geweld in de relatie.

Risicofactoren voor de perceptie van effectiviteit van het verbod voor objectieve veiligheid:

- Lagere leeftijd verdachte of dader (18-30 jaar).
- Psychische problematiek bij verdachte of dader.
- Kleine woonafstand.

Strafrechtelijke verboden en subjectieve veiligheid

Onderzoeksvragen 5a en 5b richten zich specifiek op de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) van slachtoffers die beschermd worden door een verbod. Voor slachtoffers is veiligheid een breed begrip en het terugkrijgen van het veiligheidsgevoel wordt beschreven als een langdurig en dynamisch proces dat door veel factoren wordt beïnvloed, waaronder het verbod.

Bij de definiëring van effectiviteit voor de veiligheidsbeleving door de betrokkenen blijken er belangrijke verschillen te bestaan tussen slachtoffers en professionals in de doelen die het verbod volgens hen zou moeten dienen. Slachtoffers geven aan dat zij een sterke behoefte hebben aan zowel veiligheid als welzijn (rust) en verwachten dat het verbod hieraan kan bijdragen. Voor hen ligt de toegevoegde waarde van het verbod juist in het voorkomen van *elke* vorm van confrontatie met de verdachte of dader. Wanneer de gedachte aan de kans op confrontatie met verdachte of dader, slachtoffers in hun dagelijkse bezigheden in de greep houdt, wordt het effect van het verbod op het veiligheidsgevoel en het welzijn meer in het algemeen teniet gedaan. Ketenpartners richten zich onder andere om redenen van proportionaliteit, bewijsbaarheid en een gebrek in capaciteit vooral op het voorkomen van *fysiek* herhaald slachtofferschap.

Op basis van de resultaten uit de slachtofferenquête wordt de conclusie getrokken dat een groot deel van de slachtoffers zich ondanks het verbod nog erg onveilig voelt. Percentages op vragen over angst voor contact met, of geweld of schade door de verdachte of dader lopen uiteen van 57% tot 69%. Ook de angst voor de veiligheid van dierbaren speelt daarbij een grote rol. Tegelijk geeft ongeveer de helft van de slachtoffers wel aan dat het verbod positief bijdraagt aan de veiligheidsbeleving en het welzijn. Vooral op de items die stellen dat het verbod bijdraagt aan de erkenning als slachtoffer (64%) en aan het gemak waarmee om hulp kan worden gevraagd (55%) scoren veel respondenten positief.

De mechanismen voor een effectieve bijdrage van verboden aan de *subjectieve veiligheid* van slachtoffers komen deels overeen met de mechanismen voor de objectieve veiligheid. Volgens slachtoffers draagt een verbod bij aan de subjectieve veiligheid, via: 1) het geloof in de afschrikwekkende functie, 2) het geloof dat een verbod leidt tot een meer effectieve reactie van handhavers op incidenten, 3) de overtuiging dat de consequentie van hechtenis kan volgen op de schending, 4) de erkenning van slachtofferschap en het niet geaccepteerd worden van het gedrag van de verdachte of dader, en 5) de gedachte dat er alles aan is gedaan om de veiligheid te vergroten. Hoewel professionals dossieropbouw zien als mechanisme waarmee de veiligheid kan worden vergroot, volgt uit de interviews dat de bijdrage van dit mechanisme aan de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) in de optiek van slachtoffers beperkt is.

De theorie leverde aanzienlijk minder hypothesen op over beschermende factoren en risicofactoren voor de subjectieve veiligheid dan voor de objectieve veiligheid. Alleen van relationele nabijheid (**hypothese 7b**) en procedurele rechtvaardigheid (**hypothese 6b**) worden effecten op de subjectieve veiligheid verwacht. Uit de empirische literatuur en vooral de interviews komt wel een heel aantal factoren naar voren waarvan een relatie met de subjectieve veiligheid van slachtoffers of de effecten van het verbod op de subjectieve veiligheid wordt verwacht. Deze factoren betreffen de relatie met de dader, de fysieke woonafstand tot de dader, de problematiek van de dader en de aanpak daarvan, de inzet van proactieve signaleringsinstrumenten, de handhavingsreacties bij schendingen en de communicatie naar het slachtoffer over het verbod en de beslissingen omtrent het verloop van de zaak en de handhavingsreacties.

De gegevens uit de dossierstudie en slachtofferenquête leveren opnieuw beperkte ondersteuning voor de verwachte relaties op, maar een aantal factoren blijkt wel duidelijk samen te hangen met de subjectieve veiligheid. Risicofactoren voor de *subjectieve veiligheid tijdens het*

verbod zijn: een lage leeftijd van het slachtoffer (18-30 jaar), een geschiedenis van geweld in de relatie, een kleine woonafstand, een verbodsomschrijving die niet naar wens van het slachtoffer was en de aanwezigheid van intensievere signalering. De enige beschermende factoren voor de subjectieve veiligheid die gevonden zijn, zijn informatie aan het slachtoffer na een melding en het plaatsvinden van handhavingsreacties in geval van schendingen. Voor de ervaren *effectiviteit van het verbod in termen van subjectieve veiligheid* zijn een lage leeftijd van de verdachte of dader, een kleine relationele afstand, een geschiedenis van geweld in de relatie en een verbodsomschrijving die niet naar wens is van het slachtoffer, risicofactoren. Bij aanwezigheid van deze factoren is het verbod minder effectief voor de beleving van de veiligheid. Ook hier worden als beschermende factoren informatie aan het slachtoffer na een melding en het plaatsvinden van handhavingsreacties in geval van schendingen gevonden.

Kort samengevat luiden de antwoorden op dit tweetal onderzoeksvragen:

5a. In hoeverre zijn opgelegde verboden volgens slachtoffers en professionals effectief, wanneer gekeken wordt naar de veiligheidsgevoelens van slachtoffers (subjectieve veiligheid)?

- Een groot deel van de slachtoffers is ondanks het verbod nog steeds (erg) bang voor contact met of geweld, of schade door de verdachte of dader (57%-69%)
- Slachtoffers en professionals beschrijven in de interviews verschillende mechanismen over de wijze waarop verboden bijdragen aan de subjectieve veiligheid, maar zij doen geen feitelijke uitspraken over hoe effectief verboden zijn voor de subjectieve veiligheid.
- In 46% van de zaken voelen slachtoffers zich veiliger na oplegging van het verbod.

5b. Welke beschermende factoren en risicofactoren zijn er voor de veiligheidsbeleving in zaken met verboden?

Empirische literatuur en interviews

Factoren voor schending en effectiviteit van het verbod:

Beschermende factoren:

- Ondersteuning hulpverlening/ slachtofferadvocaat
- Informatievoorziening door de handhavende instanties.
- Handhavende reacties bij schendingen.

Risicofactoren:

- Relationele aspecten (kleine relationele afstand, gezamenlijke kinderen, geschiedenis van geweld in de relatie).
- Kleine woonafstand.
- Verbod dat niet naar wens of onduidelijk is voor slachtoffer.

Vervolg vorige kader:

Dossierstudie en slachtofferenquête:

Beschermende factoren subjectieve veiligheid en effectiviteit van het verbod voor subjectieve veiligheid:

- Informatievoorziening door de handhavende instanties.
- Handhavende reacties bij schendingen.

Risicofactoren voor subjectieve veiligheid:

- Lage leeftijd slachtoffer (18-30 jaar)
- Geschiedenis van geweld in de relatie.
- Kleine woonafstand.
- Verbod niet duidelijk of niet naar wens van het slachtoffer.

Risicofactoren voor effectiviteit van het verbod voor subjectieve veiligheid:

- Lage leeftijd verdachte of dader (18-30 jaar).
- Geschiedenis van geweld in de relatie.
- Verbod niet duidelijk of niet naar wens van het slachtoffer.

Implicaties voor de praktijk van de verboden

Hoewel er door het gebrek aan een controlegroep, het ontbreken van informatie uit politiedossiers en de selectiviteit van de respons op de slachtofferenquête duidelijke beperkingen zijn aan dit onderzoek, heeft het onderzoek ook een rijke beschrijving opgeleverd van de praktijk van de verboden. Daarmee heeft het onderzoek op een aantal punten inzichten opgeleverd die van belang zijn voor het verbeteren van de handhaving en vergroten van de effectiviteit van de verboden. De belangrijkste inzichten zijn hieronder beschreven.

Signalering van schendingen en het tot stand komen van handhavingsreacties

Doordat de signalering van schendingen van verboden grotendeels reactief plaatsvindt en de handhavende instanties afhankelijk zijn van meldingen van slachtoffers (of de omgeving), is de bescherming voor herhaald slachtofferschap in geval van daders die echt kwaad willen zeer beperkt. Enkel de inzet van EM blijkt tot voldoende proactieve signalering te leiden om deze bescherming wel te kunnen realiseren, maar deze maatregel kan niet in alle modaliteiten worden ingezet (zie hoofdstuk 3) en wordt bovendien omwille van onder andere de proportionaliteit en ongeschiktheid van sommige verdachten of daders voor de maatregel en een beperkte duur waarop de maatregel naar verwachting effectief is maar zeer beperkt ingezet. Ook beschermt EM het slachtoffer niet tegen ongewenst contact via internet, telefoon of andere personen. Zie hierover ook de discussie (hoofdstuk 9).

Bij gebrek aan proactieve signalering loopt de mogelijke effectiviteit van de verboden volgens betrokkenen via andere mechanismen dan de feitelijke gelegenheidsbeperking, namelijk via afschrikking, dossieropbouw, als instrument in de behandeling en begeleiding, en via 'victim empowerment'.

Voor al deze mechanismen is het van belang dat meldingen van schendingen met het juiste gevoel van urgentie worden aangepakt. De mate waarin dit gebeurt, lijkt afhankelijk van de kennis die er bij de betrokken politieagent(en) en OvJ's bestaat over de aanwezigheid van een verbod en de omstandigheden in een zaak. *Deze kennis komt nog niet voldoende aan bij de individuele actoren in het handhavingproces en moet op een toegankelijker wijze beschikbaar komen.*

Hiertoe kan de wijze van registratie bij een AOL of AOP als voorbeeld worden genomen. Hierbij staat de informatie die politieagenten nodig hebben op het moment van een melding (waaronder de beschrijving van de situatie en afspraken over hoe te handelen bij een melding) overzichtelijk bij elkaar. Ook *het meer systematisch doorvoeren van specifieke werkwijzen in de keten als het gaat om reacties bij schendingen van een verbod zou kunnen bijdragen aan het effectiever omgaan met meldingen*. Van belang is daarbij het besef dat individuele agenten slechts sporadisch met strafrechtelijke verboden te maken krijgen.

Een tweede aspect dat hier van belang is, betreft dat er vaak beperkte dynamische contextinformatie beschikbaar is in een zaak waardoor toezichthouders, OvJ's en rechters afwegingen over proportionaliteit en verschillende belangen (zoals van behandeling of begeleiding versus afschrikking) moeten maken met onvolledige informatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat *de inzet van zowel specialistische teams of functionarissen als van de wijkagent hier een belangrijke rol kunnen spelen, maar dat deze mogelijkheden nog beperkt worden benut*.

Tot slot worden in de interviews verschillende situaties aangewezen waarbij de ketenpartners in het algemeen nog te weinig kennis hebben over wat effectieve handhavingsreacties zijn. Dit betreft in de eerste plaats zaken waarin verdachte of dader resistent lijkt te zijn voor strafdreiging (veelal bij stalking of veelplegers van huiselijk geweld). In de tweede plaats gaat dit om de situaties waarin er ook (herhaaldelijk) een rol van het slachtoffer is in het tot stand komen van het contact. *Het is dan ook van belang dat er meer kennis wordt ontwikkeld en verspreid over effectieve (handhavings-)reacties in deze twee soorten meer complexe zaken*. Hoewel de steekproef ook veel zaken bevatte waarin het niet om dergelijke complexe huiselijk geweld-zaken of stalkingszaken ging (zoals eerder beschreven), bleken ook in de analyses op de dossier- en slachtofferenquêtegegevens de risico's op herhaald slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens het grootst in de stalkingszaken en zaken met herhaald huiselijk geweld.

Aandacht voor subjectieve veiligheid en de rol van informatie aan slachtoffers

Het verschil in nadruk op de doelen die met een verbod worden nagestreefd bij slachtoffers en professionals is een volgende belangrijk aandachtspunt voor toekomstig beleid omtrent de verboden. Duidelijk is dat ook de kleinere confrontaties en de onzekerheid die er bij slachtoffers leeft over de kans op confrontaties, een belangrijke negatieve impact hebben op de subjectieve veiligheid. Tot welke behoeften bij slachtoffers dat precies leidt en hoe die behoeften veranderden over de tijd, varieert tussen slachtoffers en de situaties waarin de slachtoffers zitten. Om met een verbod optimaal bij te dragen aan de subjectieve veiligheid is dus ook maatwerk nodig met het oog op de slachtofferbehoeften.

Om hier beter op in te kunnen spelen, lijkt *intensievere communicatie met slachtoffers nodig* dan waar nu doorgaans sprake van is. Bovendien is het belangrijk *dat politie, OM en de Reclassering meer kennis opbouwen over deze veelomvattende, diverse en dynamische invulling van subjectieve veiligheid bij slachtoffers zodat zij deze met voldoende gewicht kunnen meewegen in hun beslissingen over proactieve signalering en handhavingsreacties*. Wellicht zijn ook andere maatregelen nodig om de behoeften van slachtoffers beter te kennen en eraan te beantwoorden tijdens het verloop van deze zaken. *Daarbij kan worden gedacht aan intensivering van betrokkenheid van SHN en continuering van deze betrokkenheid na een vonnis waarin een verbod is opgelegd. Ook contact van de politie, het OM en de Reclassering met de slachtofferadvocaat kan hier positief bijdragen*.

Een volgend aandachtspunt is de informatievoorziening aan het slachtoffer over het verloop van de zaak en het verbod. In het spanningsveld tussen de privacy van de verdachte of

dader en de behoefte aan informatie van de slachtoffers, blijken nu verschillende keuzes te worden gemaakt door politieagenten en OvJ's. Hier zouden wellicht *duidelijkere richtlijnen kunnen worden opgesteld over de mogelijkheden die er wel zijn om slachtoffers op maat en binnen de mogelijkheden van de privacywetgeving informatie te kunnen geven over de situatie van de verdachte of dader en de overwegingen die het OM of de rechter(commissaris) maakt bij beslissingen over handhavingsreacties bij schendingen. Tevens zouden slachtoffers (indien zij dat wensen) standaard en tijdig moeten worden geïnformeerd als het verbod wordt opgelegd en beëindigd.*

Tot slot

Dit rapport schetst het beeld van contact-, locatie- en gebiedsverboden als een juridisch instrument waaraan vele dimensies kleven en die een grote complexiteit kennen in de uitvoering. Hoewel effectiviteit in strikte zin niet kon worden onderzocht, komt uit alle gegevensbronnen het beeld naar voren dat de strafrechtelijke verboden behulpzaam zijn bij de bescherming van slachtoffers en dus kunnen bijdragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap (objectieve veiligheid) en het verhogen van de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid). Tegelijkertijd wordt ook goed duidelijk dat de verboden, zeker in geval van *gebieds*verboden waaraan geen EM is verbonden, geen garantie geven voor het uitblijven van nieuw geweld. Als daders echt kwaad willen, weerhoudt een verbod hen daar niet van. Uit dit onderzoek komen verschillende suggesties naar voren, deels ingegeven door 'good practices' die in de praktijk van de verboden reeds zijn ontwikkeld, die kunnen bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit van de signalering en handhavingsreacties voor de preventieve werking van de verboden. Daarnaast wijst dit onderzoek erop dat de handhavende instanties naast aandacht voor objectieve veiligheid (minder herhaald geweld) meer aandacht zouden moeten hebben voor de veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) van slachtoffers en de wijze waarop dit tot stand kan komen.