

Samenvatting

Het aandeel voorwaardelijke beleidssepots als afdoening bij huiselijk geweldstrafzaken is hoog en is in het afgelopen decennium toegenomen. In de periode 2012 tot en met 2015 is een kwart van alle huiselijk geweldstrafzaken in Nederland afgedaan met een voorwaardelijk beleidssepot. Er is sprake van een beleidssepot indien een succesvolle vervolging weliswaar haalbaar is, maar op grond van het algemeen belang vervolging onwenselijk is en het Openbaar Ministerie (OM) daarom afziet van vervolging. Indien het OM beslist dat, onder bepaalde voorwaarden, de beslissing over vervolging voor een bepaalde tijd wordt uitgesteld is er sprake van een voorwaardelijk beleidssepot. Er zijn algemene en bijzondere voorwaarden. De algemene voorwaarde geldt altijd bij een voorwaardelijk beleidssepot en houdt in dat de dader geen strafbare feiten begaat binnen een bepaalde periode. Daarnaast heeft het OM de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te verbinden aan het voorwaardelijk beleidssepot, zoals een contactverbod, ambulante behandelverplichting of deelname aan een gedragsinterventie.

In de onderhavige studie is in kaart gebracht hoe de oplegging van voorwaardelijke beleidssepots bij huiselijk geweldddaders in de praktijk vorm krijgt en in hoeverre voorwaardelijke beleidssepots effectief zijn in het terugdringen van (huiselijk gewelds)recidive onder huiselijk geweldddaders. De onderzoeksgroep bestond uit 5.374 huiselijk geweldddaders met een voorwaardelijk beleidssepot in 2014 tot en met 2016. De controlegroep bestond uit 2.929 huiselijk geweldddaders met een onvoorwaardelijk beleidssepot in dezelfde periode. De studie maakt deel uit van het vijfjarige onderzoeksprogramma naar de recidive onder huiselijk geweldddaders.

Om na te gaan hoe de oplegging van voorwaardelijke beleidssepots bij daders van huiselijk geweld er in de praktijk uitziet zijn drie onderzoeksvragen beantwoord:

- 1 Bij hoeveel daders van huiselijk geweld met een voorwaardelijk beleidssepot heeft de reclassering een advies uitgebracht over hoe de zaak af te doen en wat was het advies?
- 2 Wat zijn de kenmerken van de voorwaardelijk beleidssepots die zijn opgelegd bij daders van huiselijk geweld?
 - a Wat zijn de sepotgronden?
 - b Bij welk deel van de daders zijn bijzondere voorwaarden opgelegd en welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd?
- 3 Welke afwegingen maken reclasseringsmedewerkers en officieren van justitie in huiselijk geweldstrafzaken bij het respectievelijk adviseren en opleggen van een voorwaardelijk beleidssepot en de voorwaarden?

Om na te gaan in hoeverre voorwaardelijke beleidssepots effectief zijn in het terugdringen van (huiselijk gewelds)recidive onder daders van huiselijk geweld zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- 4 Hoe verhoudt de (huiselijk gewelds)recidive van huiselijk geweldddaders met een voorwaardelijk beleidssepot (onderzoeksgroep) zich tot de recidive van vergelijkbare huiselijk geweldddaders met een onvoorwaardelijk beleidssepot (controlegroep)?

- 5 Hoe verhoudt de (huiselijk gewelds)recidive van huiselijk gewelddaders met een voorwaardelijk beleidssepot met bijzondere voorwaarden (onderzoeksgroep A) zich tot de recidive van vergelijkbare huiselijk gewelddaders met een voorwaardelijk beleidssepot zonder bijzondere voorwaarden en dus enkel de algemene voorwaarde (onderzoeksgroep B)?

Methode

In het onderzoek is gebruikgemaakt van drie kwantitatieve databronnen. Allereerst is gebruikgemaakt van de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De OBJD is een gepseudonimiseerde versie van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), het wettelijke registratiesysteem van strafzaken. Van elke strafzaak is bijvoorbeeld geregistreerd wanneer de zaak is aangemeld bij het OM, om welke delicten het ging en hoe de zaak is afgedaan. In de huidige studie zijn gegevens gebruikt uit de OBJD tot en met juni 2019. Ten tweede is gebruikgemaakt van gegevens van de reclassering, namelijk reclasseringsadviezen aan de officier van justitie en rechter over de op te leggen afdoening. Er wordt onder andere geregistreerd welk soort advies is uitgesproken, de inhoud van het advies, met welk risicotaxatie instrument het advies tot stand is gekomen en de inschatting van het recidiverisico. In de huidige studie zijn de reclasseringsadviezen opgevraagd van de personen in de onderzoeksgroep, daders van huiselijk geweld met een voorwaardelijk beleidssepot in 2014 tot en met 2016. Ten derde is gebruikgemaakt van gegevens over de bijzondere voorwaarden uit het registratiesysteem van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB is belast met de registratie van bijzondere voorwaarden. Bijzondere voorwaarden kunnen opgelegd worden in verschillende juridische modaliteiten, bijvoorbeeld bij een voorwaardelijk beleidssepot zoals in de huidige studie. Er zijn bijzondere voorwaarden opgevraagd voor de personen in de onderzoeksgroep, daders van huiselijk geweld met een voorwaardelijk beleidssepot in 2014 tot en met 2016.

Naast de kwantitatieve gegevens zijn in de huidige studie ook kwalitatieve gegevens gebruikt. Er zijn twee focusgroepen gehouden met reclasseringsmedewerkers en huiselijk geweld officieren van justitie (HG-OvJ's) die zich bezighouden met het respectievelijk adviseren en opleggen van voorwaardelijke beleidssepots bij huiselijk geweldzaken. Voorafgaand aan de focusgroepen is een topiclijst opgesteld. De onderwerpen en vragen richten zich met name op de overwegingen bij het adviseren dan wel opleggen van een voorwaardelijk beleidssepot en de eventuele bijzondere voorwaarden. Daarnaast was een deel van de onderwerpen en vragen ingegeven door de kwantitatieve analyses die al eerder waren uitgevoerd en was er tijdens de focusgroepen ruimte voor de experts om vanuit hun ervaringen relevante onderwerpen in te brengen en te bespreken.

De onderzoeksgroep bestond uit 5.374 huiselijk gewelddaders met een voorwaardelijk beleidssepot in 2014 tot en met 2016 en de controlegroep bestond uit 2.929 huiselijk gewelddaders met een onvoorwaardelijk beleidssepot in dezelfde periode. Deze groepen betreffen respectievelijk 24% en 13% van de totale groep van veroordeelde daders van huiselijk geweld in 2014 tot en met 2016 ($N=22.083$). Ten behoeve van de laatste onderzoeksvraag is de onderzoeksgroep opgedeeld in twee subonderzoeksgroepen: onderzoeksgroep A bestaande uit 1.006 huiselijk gewelddaders waarbij bijzondere voorwaarden zijn verbonden aan het voorwaardelijk beleidssepot en onderzoeksgroep B bestaande uit 4.368 huiselijk gewelddaders waarbij geen bijzondere voorwaarden zijn verbonden aan het sepot.

Om na te gaan hoe de oplegging van voorwaardelijke beleidssepots bij daders van huiselijk geweld er in de praktijk uitziet zijn allereerst beschrijvende statistieken gegeven over de reclasseringsadviezen, de sepotgronden en de bijzondere voorwaarden bij daders van huiselijk geweld met een voorwaardelijk beleidssepot. Daarnaast zijn de transcripties van de focusgroepen gecodeerd om meer zicht te krijgen op de afwegingen die reclasseringsmedewerkers en officieren van justitie in huiselijk geweldstrafzaken maken bij het respectievelijk adviseren en opleggen van een voorwaardelijk beleidssepot en de eventuele bijzondere voorwaarden.

Om na te gaan in hoeverre voorwaardelijke beleidssepots effectief zijn in het terugdringen van (huiselijk gewelds)recidive onder daders van huiselijk geweld zijn recidivemetingen uitgevoerd volgens de werkwijze van de recidivemonitor van het WODC. Recidive is geoperationaliseerd als 'een delict dat leidt tot een nieuwe strafzaak'. Met strafzaken worden zaken bedoeld die zijn geëindigd in een schuldigverklaring door de rechter of zijn afgedaan door het OM (inclusief beleidssepots, maar exclusief vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, technische sepots en andere technische beslissingen) én zaken die nog niet (onherroepelijk) zijn afgedaan. De recidivemeting is gestart vanaf het moment dat de huiselijk geweldstrafzaak is ingeschreven bij het Openbaar Ministerie en de recidivemeting is geëindigd op 30 juni 2019. Om de één tot vierjarige recidiveprevalentie te berekenen is gebruikgemaakt van survivalanalyse. Er is naar drie vormen van recidive gekeken: huiselijk geweldsrecidive (nieuwe strafzaak vanwege huiselijk geweld), geweldsrecidive (nieuwe strafzaak vanwege geweldsdelict) en algemene recidive (nieuwe strafzaak vanwege enig delict). In dit onderzoek is de recidive vergeleken tussen daders van huiselijk geweld met een *voorwaardelijk* en *onvoorwaardelijk* beleidssepot (onderzoeks- en controlegroep), en tussen daders van huiselijk geweld met een voorwaardelijk beleidssepot *met* en *zonder* bijzondere voorwaarden (onderzoeksgroepen A en B). Daders met deze verschillende afdoeningen verschillen op voorhand al van elkaar, omdat afdoeningen niet willekeurig worden opgelegd. Om de groepen beter vergelijkbaar te maken zijn de groepen gematcht op diverse kenmerken middels *Propensity Score Matching* (PSM). Na matching waren de groepen vergelijkbaar op verschillende daderkenmerken (zoals geslacht en leeftijd), strafzaakkenmerken (zoals type huiselijk geweld) en strafrechtelijke carrière kenmerken (zoals leeftijd tijdens eerste strafzaak en aantal eerdere strafzaken), en was een betere vergelijking van de recidivepercentages mogelijk.

Resultaten

Onderzoeksgroep in perspectief

Voorafgaand aan de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de achtergrondkenmerken van de onderzoeksgroep (huiselijk gewelddaders met een voorwaardelijk beleidssepot) vergeleken met de achtergrondkenmerken van de totale groep van veroordeelde huiselijk gewelddaders om zo de onderzoeksgroep in perspectief te plaatsen. Deze vergelijking laat zien dat de onderzoeksgroep een betrekkelijk lichte groep daders van huiselijk geweld betreft. De onderzoeksgroep had minder vaak ernstige delicten gepleegd, zoals een zedendelict, zware mishandeling of een misdrijf tegen het leven, had gemiddeld minder eerdere (huiselijk gewelds)strafzaken gehad en de huidige strafzaak was vaker de eerste strafzaak. Ook de reclasseringsadviezen duiden erop dat het ingeschatte recidiverisico bij de onderzoeksgroep betrekkelijk laag lag. Dit is niet verrassend aangezien voorwaardelijke beleidssepots juist bedoeld zijn voor zaken van relatief geringe ernst.

Opleggingspraktijk bij voorwaardelijk beleidssepot HG-daders: kwantitatieve bevindingen

De adviesgegevens van de reclassering laten zien dat bij 44% van de 5.374 daders van huiselijk geweld met een voorwaardelijk beleidssepot in 2014 tot en met 2016 door de reclassering een advies is geregistreerd over de op te leggen afdoening ($N=2.370$). Bij 56% van de onderzoeksgroep is er dus geen advies uitgebracht. Voorts blijkt dat de reclassering in 63% van de 2.370 adviezen een voorwaardelijk beleidssepot heeft geadviseerd en het advies dus overeenkomt met de afdoeningsbeslissing van het OM ($N=1.500$). Van de 1.500 daders waarbij de reclassering heeft geadviseerd om over te gaan tot een voorwaardelijk beleidssepot zijn in 51% van de gevallen bijzondere voorwaarden geadviseerd.

De OBJD gegevens laten zien dat bij het grootste deel van de onderzoeksgroep (59%) de huiselijk geweldstrafzaak voorwaardelijk is geseponeerd vanwege gronden die samenhangen met persoonlijke kenmerken van de dader. De twee meest voorkomende sepotgronden hierbinnen zijn 'reclasseringsbelang' (28%) en 'gewijzigde omstandigheden' (27%). De sepotgrond 'reclasseringsbelang' betekent dat strafrechtelijk ingrijpen de hulpverlening door reclassering, kindbescherming of een andere instantie zou doorkruisen. Van de sepotgrond 'gewijzigde omstandigheden' is sprake indien de dader zijn gedrag heeft gebeterd of de omstandigheden die tot het delict hebben geleid of die tot recidive zouden kunnen leiden niet meer bestaan of in belangrijke mate zijn gewijzigd. Verder is een aanzienlijk deel van huiselijk geweldstrafzaken voorwaardelijk geseponeerd vanwege redenen die samenhangen met de verhouding tussen de dader en de benadeelde (25%). Het gaat hierbij om de sepotgronden 'feit in beperkte kring' (14%), 'medeschuld van de benadeelde' (6%) en 'verhouding tot benadeelde geregeld' (5%).

De CJIB gegevens laten zien dat bij 81% van de onderzoeksgroep enkel de algemene voorwaarde geldt: de dader mag geen strafbare feiten begaan binnen een bepaalde periode. Bij 19% van de onderzoeksgroep zijn ook bijzondere voorwaarden verbonden aan het voorwaardelijk beleidssepot. Daar waar bijzondere voorwaarden zijn verbonden aan het voorwaardelijk beleidssepot ging het in de meeste gevallen om één (42%) of twee (47%) bijzondere voorwaarden. De bijzondere voorwaarde die het meeste voorkomt is 'andere voorwaarden het gedrag betreffende'. Bijna de hele onderzoeksgroep met bijzondere voorwaarden heeft deze voorwaarde (94%). Er zijn echter sterke aanwijzingen dat deze registratie bij het CJIB niet juist is en een aanzienlijk deel van deze voorwaarden eigenlijk onder één van de 'reguliere' bijzondere voorwaarden vallen. Ruim 57% van de bijzondere voorwaarden (horend bij 52% van de onderzoeksgroep met een voorwaardelijk beleidssepot met bijzondere voorwaarden) is gericht op daderhulp. Het gaat dan met name om een ambulante behandelverplichting (42%) en deelname aan een gedragsinterventie (14%).

De resultaten laten zien dat het advies van de reclassering en de beslissing van het OM niet altijd overeenkwamen bij de daders van huiselijk geweld met een voorwaardelijk beleidssepot. Bij de onderzoeksgroep met een reclasseringsadvies ($N=2.370$) adviseerde de reclassering in 25% van de gevallen een andere afdoening, zoals een werkstraf (10%) of (gedeeltelijk) voorwaardelijke gevangenisstraf (7%), terwijl het OM besliste voorwaardelijk te seponeren. In de gevallen waar de reclassering wel een voorwaardelijk beleidssepot adviseerde ($N=1.500$) komen de voorwaarden ook niet altijd overeen. Bij 25% adviseerde de reclassering bijzondere voorwaarden, terwijl het OM uiteindelijk besliste tot enkel de algemene voorwaarde. Geconcludeerd kan worden dat de reclassering bij een aanzienlijk deel van de onderzoeksgroep een

meer punitieve vorm van afdoening adviseerde dan het OM vervolgens oplegde. Deze bevindingen komen overeen met de resultaten uit het onderzoek van Bijlsma (2019) naar voorwaardelijk beleidssepots in het algemeen. Ook worden deze verschillen herkend uit de praktijk in de focusgroepen. De belangrijkste verklaring is dat de reclassering een andere bril en taak heeft dan het OM. De reclassering richt zich meer op wat er nodig is en kijkt naar het gedrag en de problematiek bij de dader, terwijl het OM naar de juridische kant kijkt, zoals wat vanuit juridisch oogpunt mogelijk en proportioneel is. Dit verschil in zienswijze kan tot andere conclusies leiden.

Opleggingspraktijk bij voorwaardelijk beleidssepot HG-daders: kwalitatieve bevindingen

De focusgroepen met reclasseringsmedewerkers en huiselijk geweld officieren van justitie (HG-OvJ's) hebben inzicht gegeven in welke afwegingen worden gemaakt in huiselijk geweldstrafzaken bij het respectievelijk adviseren en opleggen van een voorwaardelijk beleidssepot en eventuele bijzondere voorwaarden. Een voorwaardelijk beleidssepot wordt enkel overwogen als aan twee basisvoorwaarden wordt voldaan: er is sprake van een minder ernstig feit en de dader heeft geen of een beperkt crimineel verleden. Er werden verschillende overwegingen genoemd om te kiezen voor een voorwaardelijk beleidssepot: 1) met een voorwaardelijk beleidssepot kan middels daderhulpverlening aan gedragsverandering worden gewerkt, 2) een voorwaardelijk beleidssepot kan een stok achter de deur zijn, zowel om niet te recidiveren als om te blijven meewerken aan de daderhulpverlening, 3) een strafrechtelijke vervolging en straf kan ongewenst zijn, omdat het meer kwaad doet dan goed of omdat het slachtoffer hulpverlening wenst in plaats van een vervolging, 4) het feit is te gering om strafrechtelijk te vervolgen, maar er is wel sprake van een recidiverisico en er is iets nodig om herhaling te voorkomen.

De HG-OvJ's gaven aan dat ze bij huiselijk geweld zelf zelden kiezen voor een onvoorwaardelijk beleidssepot of een voorwaardelijk beleidssepot met enkel de algemene voorwaarde en dat ook niet wenselijk achten. Huiselijk geweld stopt over het algemeen niet vanzelf en heeft een achterliggende reden die aangepakt dient te worden middels hulpverlening. Een uitzondering is als de zaak al wat langer loopt en je ziet dat de vrijwillige hulpverlening al dan niet in combinatie met een huisverbod goed verloopt. De reclasseringsmedewerkers gaven aan tevens een voorwaardelijk beleidssepot met enkel de algemene voorwaarde te adviseren als het recidiverisico als laag wordt ingeschat, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een incident of de omstandigheden dusdanig zijn gewijzigd dat het risico op opnieuw huiselijk geweld nihil is. Het is opvallend dat zowel onvoorwaardelijke beleidssepots als voorwaardelijke beleidssepots zonder bijzondere voorwaarden door HG-OvJ's als ongewenste afdoeningen worden gezien bij huiselijk geweld, terwijl de kwantitatieve gegevens laten zien dat beide in de praktijk veel voorkomen (respectievelijk 13% en 19% van alle 22.083 veroordeelde huiselijk gewelddaders in 2014 tot en met 2016 in Nederland). Naast de mogelijkheid dat in een deel van deze zaken de vrijwillige hulpverlening al zeer goed liep gaven de HG-OvJ's nog twee mogelijke verklaringen. Allereerst, niet alle huiselijk geweldzaken worden afgedaan door HG-OvJ's. OvJ's en assistent-officieren zijn minder thuis in de huiselijk geweldproblematiek en kiezen wellicht vaker voor een onvoorwaardelijk beleidssepot of voorwaardelijk beleidssepot zonder bijzondere voorwaarden. Ten tweede, in 2020 zien de cijfers er wellicht anders uit dan in 2014 tot en met 2016, omdat kennis over huiselijk geweld tegenwoordig meer wijdverspreid is binnen het OM.

Bij bijzondere voorwaarden is er over het algemeen sprake van een hoger recidiverisico dan bij enkel de algemene voorwaarde. De belangrijkste overweging om voor bijzondere voorwaarden te kiezen is dat gedragsverandering gewenst is om recidive te voorkomen. In beide focusgroepen kiezen de deelnemers het vaakst voor een ambulante behandelverplichting, deelname aan een gedragsinterventie of meldplicht bij of toezicht door de reclassering als bijzondere voorwaarden, omdat zo kan worden ingezet op gedragsverandering. De inperking van het recidiverisico en bescherming van het slachtoffer door de bewegingsvrijheid van de dader te beperken kan ook een overweging zijn, maar in de praktijk worden bijzondere voorwaarden zoals een contact- en locatieverbod niet vaak verbonden aan een voorwaardelijk beleidssepot. Dergelijke voorwaarden worden eerder toegepast binnen andere modaliteiten zoals een tijdelijk huisverbod of gedragsaanwijzing.

In de focusgroepen werden ook enkele onderwerpen ingebracht door de deelnemers. Een onderwerp dat erg leefde en in beide focusgroepen aan de orde kwam was de aanstaande wijziging in de regeling van voorwaardelijke beleidssepots. Aan deze wijziging wordt momenteel (eind 2020) nog gewerkt door het OM, maar het ziet ernaar uit dat er in de toekomst geen bijzondere voorwaarden meer kunnen worden verbonden aan voorwaardelijk beleidssepots en dat bijzondere voorwaarden enkel nog kunnen worden opgelegd via de rechter of via een OM-strafbeschikking in de vorm van aanwijzingen (Bijlsma, 2019). De deelnemers in beide focusgroepen laten zich kritisch uit over de aanstaande wijziging. Ze zien het als een ongewenste beperking in de mogelijkheden van hoe je met een (huiselijk geweld)zaak kunt omgaan (zoals het combineren van strafrecht en zorg), ze verwachten dat het leidt tot een ongewenste strafverzwaring, ze vrezen dat het negatieve gevolgen gaat hebben voor de relatie tussen organisaties in de strafrechtketen en zorginstellingen en ze maken zich zorgen over de lange wachttijden bij de rechtbank. Het is opvallend dat de deelnemers in de focusgroepen zo kritisch zijn ten aanzien van de aanstaande wijziging, terwijl er in de praktijk (in ieder geval in 2014 tot en met 2016) betrekkelijk weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden te verbinden aan een voorwaardelijk beleidssepot bij huiselijk geweldsdaders. In 2014 tot en met 2016 is er slechts bij 19% van de voorwaardelijke beleidssepots sprake van bijzondere voorwaarden. Het zou echter kunnen dat in 2020 de percentages anders liggen. Voorts zijn de HG-OvJ's van mening dat de percentages anders zouden moeten liggen: er zouden in hun ogen veel vaker bijzondere voorwaarden verbonden moeten worden aan voorwaardelijke beleidssepots bij daders van huiselijk geweld. Tot slot is 19% geen te verwaarlozen groep. Om deze redenen dienen de kritische geluiden wel serieus genomen te worden. Wel is het de vraag hoe breed gedragen deze kritische geluiden zijn, aangezien de focusgroepen zijn gehouden met een klein aantal professionals. Daarbij is het beleid nog in ontwikkeling. Desalniettemin kunnen de kritische geluiden gezien worden als een signaal dat er zorgen zijn bij de HG-OvJ's en reclasseringsmedewerkers over de aanstaande wijziging.

Tot slot kwamen in de focusgroepen een aantal knelpunten naar voren met betrekking tot het afdoen van huiselijk geweldzaken. Allereerst zijn de reclasseringsmedewerkers van mening dat er onvoldoende multicultureel aanbod is bij de reclassering en in de forensische zorg, waardoor daders van huiselijk geweld die de Nederlandse en Engelse taal niet machtig zijn (zoals Oost-Europeanen en asielzoekers) verstoken blijven van begeleiding en behandeling. Ten tweede ervaren de reclasseringsmedewerkers (financiële) barrières doordat huiselijk geweld zowel binnen het justitie- als zorgdomein valt. Ten derde gaven de HG-OvJ's aan dat het registratiesysteem GPS hen beperkt en onvoldoende ondersteunt. Ook bij deze knelpunten blijft het de vraag hoe breed gedragen ze zijn.

Effectiviteit voorwaardelijk beleidssepot HG-daders in termen van recidive

Allereerst is de recidive tot en met vier jaar van huiselijk gewelddaders met een *voorwaardelijk* beleidssepot (onderzoeksgroep; $N=5.374$) vergeleken met de recidive tot en met vier jaar van huiselijk gewelddaders met een *onvoorwaardelijk* beleidssepot (controlegroep; $N=2.929$). Middels PSM met teruglegging zijn 5.295 daders uit de onderzoeksgroep gematcht aan 1.674 daders uit de controlegroep. De resultaten laten zien dat huiselijk gewelddaders met een voorwaardelijk beleidssepot (onderzoeksgroep) de eerste twee jaar statistisch significant minder recidiveren met huiselijk geweld, een geweldsdelict of enig delict dan huiselijk geweldsdaders met een onvoorwaardelijk beleidssepot (controlegroep). Deze verschillen zijn echter maar klein (Cohen's $h=0,08-0,12$) en na twee jaar zijn de verschillen in recidive verwaarloosbaar. Ter illustratie, binnen twee jaar heeft 3,5% van de onderzoeksgroep opnieuw huiselijk geweld gepleegd dat leidde tot een nieuwe strafzaak, bij de controlegroep ligt dit percentage op 5,8%. De resultaten lijken erop te wijzen dat het voorwaardelijk beleidssepot recidive licht vermindert gedurende de proeftijd van het voorwaardelijk beleidssepot, maar dat het geen blijvend effect op de recidive heeft.

Ten tweede is de recidive van huiselijk gewelddaders met een voorwaardelijk beleidssepot *met* bijzondere voorwaarden (onderzoeksgroep A; $N=1.006$) vergeleken met de recidive van huiselijk gewelddaders met een voorwaardelijk beleidssepot *zonder* bijzondere voorwaarden (onderzoeksgroep B; $N=4.368$). Middels PSM zonder teruglegging zijn 971 daders uit onderzoeksgroep A gematcht aan 971 daders uit onderzoeksgroep B. De resultaten laten zien dat huiselijk gewelddaders met een voorwaardelijk beleidssepot met bijzondere voorwaarden (onderzoeksgroep A) in de vierjarige observatieperiode statistisch significant meer recidiveren met huiselijk geweld dan huiselijk geweldsdaders met een voorwaardelijk beleidssepot zonder bijzondere voorwaarden (onderzoeksgroep B). Ook hier gaat het echter maar om kleine effecten (Cohen's $h=0,10-0,14$). De twee groepen verschillen niet op de geweldsrecidive en de algemene recidive. Het lijkt erop dat het vergelijkbaar maken van de groepen middels matching onvoldoende is gelukt door het ontbreken van dynamische criminogene kenmerken, zoals psychische en verslavingsproblematiek en motivatie voor daderhulp. Dergelijke factoren lijken belangrijk te zijn bij de keuze om wel of geen bijzondere voorwaarden op te leggen en voor de kans op huiselijk geweldrecidive. De groep daders met bijzondere voorwaarden had op voorhand waarschijnlijk een hoger recidiverisico en het is mogelijk dat de recidive nog hoger had gelegen als er geen bijzondere voorwaarden waren verbonden aan het voorwaardelijk beleidssepot.

Beperkingen

De huidige studie kent enkele beperkingen. Een eerste beperking is dat het onderhavige onderzoek gebruikmaakt van justitiële gegevens uit de OBD. Daarmee wordt alleen criminaliteit die onder de aandacht komt van het OM in het huidige onderzoek meegenomen, terwijl lang niet alle gepleegde delicten worden opgespoord en vervolgd. Daardoor is er sprake van een systematische onderschatting van de recidive. Deze onderschatting geldt in het bijzonder voor de huiselijk geweldrecidive, omdat huiselijk geweld vaak verborgen blijft voor de buitenwereld. Een tweede beperking is dat de matching van de groep voorwaardelijke beleidssepots met bijzondere voorwaarden en de groep voorwaardelijke beleidssepots met enkel

de algemene voorwaarde onvoldoende lijkt gelukt. De groepen verschillen waarschijnlijk op niet-gemeten dynamische criminogene kenmerken die belangrijk zijn bij de keuze om wel of geen bijzondere voorwaarden op te leggen en voor de kans op huiselijk geweldrecidive, zoals psychische en verslavingsproblematiek en motivatie voor daderhulp. Een derde beperking is dat in de huidige studie geen volledig overzicht kon worden gegeven van de bijzondere voorwaarden die zijn verbonden aan de voorwaardelijke beleidssepots bij daders van huiselijk geweld, omdat niet alle voorwaarden goed geregistreerd staan bij het CJIB. In de praktijk blijken veel bijzondere voorwaarden onder 'andere voorwaarden' te worden geregistreerd, terwijl ze eigenlijk onder één van de 'reguliere' bijzondere voorwaarden vallen. Een laatste beperking heeft betrekking op de focusgroepen. Allereerst zijn de resultaten van de focusgroepen mogelijk niet generaliseerbaar doordat ze gehouden zijn met een klein aantal professionals die elk een eigen achtergrond en ervaringen meebrengen. Een tweede punt is dat een eerdere periode (2014 tot en met 2016) centraal stond in de focusgroepen en het is de vraag hoe goed mensen overwegingen en processen van toen en nu kunnen scheiden.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de huidige studie kunnen een aantal conclusies getrokken worden die tevens aanleiding geven tot enkele aanbevelingen voor beleid en praktijk en voor toekomstig onderzoek. Een eerste conclusie is dat de opleggingspraktijk van voorwaardelijke beleidssepots bij huiselijk geweld in 2014 tot en met 2016 lang niet altijd in lijn was met de op dat moment geldende Aanwijzing Huiselijk Geweld, welke richtlijnen bevat voor de politie en het OM. Bij minder dan de helft van de onderzoeksgroep is reclasseringsadvies ingewonnen over de op te leggen afdoening, de beoogde sepotgrond 'gewijzigde omstandigheden' kwam maar bij een kwart voor, bij slechts 19% van de onderzoeksgroep zijn bijzondere voorwaarden verbonden aan het voorwaardelijk beleidssepot en bij een nog lager percentage zijn de bijzondere voorwaarden gericht op daderhulp, al blijft het exacte percentage ongewis door een registratiefout bij het CJIB. Wel is het zo dat de richtlijnen in de Aanwijzing Huiselijk Geweld vaker zijn toegepast bij voorwaardelijke beleidssepots bij huiselijk geweld dan bij andere typen delicten. Vergeleken met eerder onderzoek naar voorwaardelijke beleidssepots in het algemeen in 2016 wordt er bij huiselijk geweld vaker een reclasseringsadvies uitgebracht, vaker geseponeerd met de sepotgronden 'gewijzigde omstandigheden' en 'reclasseringsbelang' en hoewel er niet vaker bijzondere voorwaarden worden verbonden aan het voorwaardelijk beleidssepot zijn deze bij huiselijk geweld wel aanzienlijk vaker gericht op daderhulp. Een eerste aanbeveling op basis van deze conclusie is om bij het uitbrengen van een nieuwe Aanwijzing Huiselijk Geweld extra aandacht te besteden aan het onder de aandacht brengen van deze aanwijzing binnen het OM, zodat er meer in lijn met de aanwijzing wordt gehandeld. Ten tweede verdient het de aanbeveling om de registratie van de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijk beleidssepot bij het CJIB te verbeteren. Momenteel kan alleen een volledig beeld van het type bijzondere voorwaarden worden verkregen middels dossieronderzoek bij het OM.

Een tweede conclusie is dat het belangrijkste strafdoel van het voorwaardelijk beleidssepot, criminaliteitspreventie, veelvuldig terugkwam in de focusgroepen met reclasseringsmedewerkers en HG-OvJ's. Door in te zetten op gedragsverandering bij de dader middels een bijzondere voorwaarde gericht op daderhulpverlening (resocialisatie) en door een stok achter de deur te houden middels het voorwaardelijke karakter (afschrikking) wordt gepoogd het huiselijk geweld te stoppen. De

kwantitatieve gegevens laten echter zien dat in de praktijk met name wordt ingezet op afschrikking, aangezien bij 81% van de onderzoeksgroep geen bijzondere voorwaarden zijn verbonden aan het voorwaardelijk beleidssepot.

Een derde conclusie is dat het OM momenteel (eind 2020) werkt aan een wijziging in de regeling van het voorwaardelijke beleidssepot, waarover de deelnemers in de focusgroepen zich kritisch uitlieten. Het ziet er naar uit dat aan voorwaardelijke beleidssepots in de toekomst geen bijzondere voorwaarden meer kunnen worden verbonden. Ingrijpende bijzondere voorwaarden kunnen enkel nog worden opgelegd via de rechter en minder ingrijpende bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd via een OM-strafbeschikking in de vorm van aanwijzingen. Dit betreft een aanzienlijke wijziging, zeker voor huiselijk geweldstrafzaken. Bij huiselijk geweldstrafzaken wordt een kwart afgedaan met een voorwaardelijk beleidssepot, is strafrechtelijke vervolging niet altijd gewenst maar zorg met een strafrechtelijke stok achter de deur wel en zijn lange wachttijden bij de rechtbank bijzonder ongewenst. Er wordt momenteel ook gewerkt aan een nieuwe Aanwijzing Huiselijk Geweld, waarin de wijziging in de regeling van het voorwaardelijk beleidssepot uiteraard wordt verwerkt. Op basis van deze conclusie verdient het allereerst de aanbeveling om middels onderzoek deze wijziging te monitoren en de effecten hiervan voor huiselijk geweldzaken in kaart te brengen. Ten tweede verdient het de aanbeveling dat het OM nagaat of de kritische geluiden uit de focusgroepen breder leven binnen de eigen organisatie en bij ketenpartners zoals de reclassering. Als dit het geval blijkt dan is het belangrijk om bij de implementatie van de nieuwe regeling in gesprek te gaan met de medewerkers en ketenpartners en de overwegingen toe te lichten, om zo *commitment* te krijgen voor de nieuwe regeling.

Een vierde conclusie is dat voorwaardelijke beleidssepots gedurende de proeftijd iets effectiever zijn in het terugdringen van (huiselijk gewelds)recidive bij daders van huiselijk geweld dan onvoorwaardelijke beleidssepots. Op basis van de recidive uitkomsten is bij daders van huiselijk geweld een voorwaardelijk beleidssepot dus te verkiezen boven een onvoorwaardelijk beleidssepot. Het is echter wel belangrijk om hierbij op te merken dat het om kleine recidiveverschillen gaat en dat deze verschillen verdwijnen na afloop van de proeftijd van het voorwaardelijk beleidssepot. De resultaten lijken erop te wijzen dat er vooral sprake is van een afschrikwekkend effect gedurende de proeftijd van het voorwaardelijk beleidssepot, maar dat er geen sprake is van een resocialiserend effect en blijvende gedragsverandering, want dan zou de recidive ook na het aflopen van de proeftijd tussen de groepen verschillen. Dit is niet geheel verrassend aangezien bij 81% van de onderzoeksgroep enkel de algemene voorwaarde gold, waar uitsluitend een afschrikwekkende werking vanuit gaat. Een aanbeveling voor toekomstig onderzoek is om de recidive in kaart te brengen op basis van politiegegevens of gegevens van Veilig Thuis, omdat de huiselijk geweldrecidive in de huidige studie (op basis van de OBDJ en dus justitiële gegevens) sterk wordt onderschat.

Een laatste conclusie is dat de vraag naar de effectiviteit van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijk beleidssepot bij daders van huiselijk geweld niet goed beantwoord kon worden op basis van de huidige studie, omdat het onvoldoende lijkt gelukt om de groep met bijzondere voorwaarden en de groep zonder bijzondere voorwaarden vergelijkbaar te maken. Bij de matching zijn statische kenmerken gebruikt. De groepen verschillen echter waarschijnlijk op niet-gemeten dynamische criminogene kenmerken, zoals psychische en verslavingsproblematiek en motivatie voor daderhulp. Dergelijke factoren lijken belangrijk bij de keuze om wel of geen bijzondere voorwaarden op te leggen en voor de kans op huiselijk geweldrecidive.

Toekomstig onderzoek waarbij deze kenmerken kunnen worden meegenomen is dan ook gewenst. Wellicht kan er middels dossieronderzoek bij het OM informatie verkregen worden over dergelijke kenmerken. De beste methode om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van een interventie blijft echter een gerandomiseerd gecontroleerd experiment (RCT), waarbij personen (vooraf) random aan de onderzoeks- en controlegroep worden toegewezen. Gezien de op handen zijnde wijziging in de regeling van het voorwaardelijk beleidssepot is het mogelijk dat in de nabije toekomst geen bijzondere voorwaarden meer kunnen worden verbonden aan het voorwaardelijk beleidssepot. Bijzondere voorwaarden kunnen echter aan diverse afdoeningen verbonden worden en het zou in zijn algemeenheid nuttig zijn om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van bepaalde bijzondere voorwaarden (bijvoorbeeld die gericht op daderhulp) in termen van recidive.