

Vergaderjaar 2022–2023

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 264

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2023

Op 19 september jl. ontving uw Kamer het onderzoeksrapport *De effectiviteit van de BORG-training. Een vergelijkend recidiveonderzoek onder daders van partnergeweld* (Bijlage bij Kamerstuk 28 345, nr. 258). Het onderzoek is uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op aanvraag van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, als sluitstuk van een meerjarig onderzoekstraject naar recidive onder daders van huiselijk geweld. Met deze brief ontvangt uw Kamer de beleidsreactie op dit rapport, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Mijn inhoudelijke beleidsreactie heeft langer op zich later wachten dan de bedoeling was als gevolg van een vertraging in de voorbereiding van de doorontwikkeling van de BORG-training tijdens de wijziging van het kwaliteitssysteem voor gedragsinterventies (waarop later in deze brief nader wordt ingegaan).

Partnergeweld is een groot maatschappelijk veiligheidsprobleem. Het komt vaak voor in Nederland en heeft vaak ingrijpende gevolgen in het leven van mensen.¹ De gedragsinterventie «Beëindiging Onderling Relationeel Geweld» (BORG) is ontwikkeld om de geweldsdynamiek tussen partners te stoppen en om toekomstig geweld te voorkomen. Deze interventie wordt momenteel in strafrechtelijk kader uitgevoerd door de reclassering. De BORG-training is in Nederland de enige gedragsinterventie die door de reclassering wordt ingezet voor verdachten of

¹ Prevalentiemonitor huiselijk geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag 2022 (WODC-CBS), Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2022 (cbs.nl).

veroordeelde daders van huiselijk geweld.² De bevindingen van het WODC wijzen uit dat de BORG-interventie in de huidige vorm en inzet niet effectief is in het terugdringen van de recidive. Tegelijkertijd ziet het WODC aanknopingspunten voor verbeteringen, waarmee de interventie wel effectief zou kunnen worden. In deze brief wordt uiteengezet dat deze interventie mede op basis van de onderzoeksbevindingen verder wordt doorontwikkeld. Ook zal ernaar worden gestreefd om de doorontwikkelde training vroegtijdiger in te zetten, en dan niet alleen in het strafrechtelijk kader maar ook in het vrijwillig kader.

Onderzoeksbevindingen

In dit onderzoek van het WODC is onderzocht in hoeverre de BORG-training effectief is in het terugdringen van de recidive bij daders van partnergeweld en wat mogelijk succesvolle en minder succesvolle aspecten van de training zijn. Dat wil zeggen dat het WODC heeft onderzocht of de inzet van de BORG-training effectief is in het voorkomen dat daders van partnergeweld binnen één tot drie jaar opnieuw worden vervolgd vanwege het plegen van respectievelijk huiselijk geweld, een geweldsdelict of enig delict. Hiervoor zijn de achtergronden van 463 veroordeelde daders van partnergeweld die van 2015 tot en met 2017 deelnamen aan de BORG-training in beeld gebracht. De recidive van hen is vergeleken met de recidive van een vergelijkbare groep daders die ook veroordeeld waren voor partnergeweld, maar de BORG-training niet hebben gevolgd (de zogenaamde «controlegroep»). Daarnaast zijn interviews gehouden met dertien ex-BORG-deelnemers om meer zicht te krijgen op mogelijk succesvolle en minder succesvolle aspecten van de training.

In het onderzoek is geen bewijs gevonden voor de effectiviteit van de BORG-training in termen van recidive. De recidivevergelijking liet zien dat de huiselijk gewelds-, gewelds- en algemene recidive van de BORG-deelnemers en de controlegroep niet significant van elkaar verschilden. In overeenstemming met en in aanvulling op eerdere studies naar de BORG-training zijn in de huidige studie verschillende knelpunten gesignaleerd in de uitvoering van de BORG-training. Zo lijkt de beoogde doelgroep niet bereikt te worden, worden geen haalbare en SMART³-geformuleerde doelen gesteld, wordt de partner onvoldoende betrokken bij de training, is de training inhoudelijk onvoldoende gebaseerd op *evidence-based* methodieken en een gedegen integraal theoretisch kader, en is er volgens het WODC onvoldoende landelijke sturing op de uitvoering van de training.

De onderzoeksresultaten zijn in lijn met buitenlandse onderzoeksbevindingen. Ook in het buitenland blijken interventies voor het tegengaan van partnergeweld geen tot een klein effect te hebben op de recidive bij daders van partnergeweld.

Tegelijkertijd constateert het WODC dat er wel aanknopingspunten zijn om de BORG-training te verbeteren, waardoor de training mogelijk wel effectief wordt. Bovendien lijkt volgens het WODC een substantieel deel van de (dertien) geïnterviewde deelnemers van de training positief te

² Andere gedragsinterventies die door de reclassering worden aangeboden tegen agressie zijn de *I respect* (voor mensen met een breed agressieprobleem) en de *Alcohol en Geweld* (voor jongvolwassenen die agressieproblemen hebben door alcohol). Deze twee gedragsinterventies worden echter niet aangeboden aan plegers van huiselijk geweld. In geval van huiselijk geweld biedt de reclassering altijd de BORG-training aan.

³ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

oordelen over de training. Volgens het WODC lijkt het daarom de moeite waard om de BORG-training (grondig) aan te passen.

Aanbevelingen

Het WODC heeft in het rapport een aantal aanbevelingen gedaan. Deze worden hieronder geclusterd weergegeven.

1. *Aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de BORG-training.* De aanbevelingen van het WODC voor de doorontwikkeling van de BORG-training zien op a) het bepalen van de meest geschikte doelgroep voor de training en het afbakenen van deze doelgroep met duidelijk te toetsen selectiecriteria, b) het bijstellen en SMART formuleren van de trainingsdoelen, c) het beter theoretisch onderbouwen van de training, d) het betrekken van de partner van de pleger bij de training, e) het landelijk organiseren van een goede selectie, (na)scholing en intervisie van de BORG-trainers voor een uniforme kwaliteit, f) het nadenken over de trainingsvorm (groeps- of individuele training), g) het nadenken over de wenselijkheid van de dubbelrol van trainer en toezichthouder en h) het binnen één of twee maanden na aanhouding van de verdachte laten starten van de training en het onderzoeken of de BORG-training ook buiten het strafrechtelijk kader kan worden aangeboden.
2. *Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.* Het WODC beveelt aan de effectiviteit van de doorontwikkelde BORG-training vast te stellen middels een *randomized controlled trial* (RCT) en ook daarna gegevens van de BORG-training en de (potentiële) doelgroep structureel bij te houden. Bij een RCT worden daders van partnergeweld die in aanmerking komen voor de BORG-training willekeurig wel of niet aan de training toegewezen, waardoor de resultaten van de twee dadergroepen goed met elkaar kunnen worden vergeleken. Met de betreffende gegevens kan de uitvoering en de effectiviteit van de BORG-training gemonitord worden en kan indien nodig hierop bijgestuurd worden.
3. *Beleidsaanbevelingen voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.*
 - Het WODC beveelt aan de gevolgen van de wijziging in de regeling van het voorwaardelijk beleidssepot voor huiselijk geweldstrafzaken te monitoren, zodat bij nadelige effecten tijdig bijgestuurd kan worden. Sinds 1 maart 2021 is het niet meer mogelijk om bijzondere voorwaarden, zoals een gedragsinterventie (zoals de BORG-training), te verbinden aan een voorwaardelijk beleidssepot. De BORG-training kan enkel nog als gedragsaanwijzing worden opgelegd via een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie of als bijzondere voorwaarde worden opgelegd via een veroordeling door de rechter. Deze wijziging zou volgens het WODC nadelige gevolgen kunnen hebben voor huiselijk geweldzaken, bijvoorbeeld omdat het lang kan duren voordat een zaak voor de rechter komt terwijl huiselijk geweld vraagt om een snelle reactie en direct ingrijpen.
 - Ook beveelt het WODC aan om betere randvoorwaarden te scheppen om een integrale en systeemgerichte aanpak van huiselijk geweld mogelijk te maken. Het gegeven dat de BORG-training vanwege de financieringsstructuur momenteel gebonden is aan een justitieel kader kent volgens het WODC een aantal negatieve gevolgen. Juist bij huiselijk geweld past een integrale en domeinoverstijgende aanpak, waarbij organisaties in de strafrechtsteden en zorg samenwerken, maar waarbij ook financiële barrières tussen het justitie- en zorgdomein aangepakt worden.

Ik ben de onderzoekers van het WODC zeer erkentelijk voor dit rapport. Het biedt heldere inzichten en aanknopingspunten voor verbetering van de BORG-training. Ik vind het van groot belang dat voor plegers van huiselijk geweld de juiste interventies worden ingezet die ertoe bijdragen dat zij niet opnieuw de fout in gaan en die leiden tot een veilige thuissituatie. Gezien de omvang van partnergeweld in Nederland is dit hoognodig. Zoals hierboven al is vermeld is de BORG-training in Nederland de enige gedragsinterventie die door de reclassering wordt uitgevoerd in geval van huiselijk geweld. Met deze training kan de reclassering met hen aan de slag om tot de gewenste gedragsverandering te komen. Het is belangrijk dat er geleerd wordt van de opgedane ervaringen en het onderzoek. De onderzoeksbevindingen van het WODC bieden goede grond voor een kwalitatieve verbetering van de BORG-training, voor een betere inzet van deze training en voor een vroegtijdiger inzet van de training. Daarom ondersteun ik de reclassering met het continueren van de inzet van de huidige BORG-training en met de doorontwikkeling van deze training naar een verbeterde versie.

Doorontwikkeling BORG-training

Voordat het WODC dit rapport publiceerde was de reclassering al begonnen met de voorbereiding van de doorontwikkeling van de BORG-training. Deze voorbereiding heeft vervolgens enkele maanden vertraging opgelopen tijdens het traject dat ziet op een wijziging van het kwaliteitssysteem voor gedragsinterventies van de reclassering (zie de laatste paragraaf van deze brief). Inmiddels is het plan van aanpak voor de doorontwikkeling in concept gereed en kan ik uw Kamer in deze brief informeren welke aanbevelingen van het WODC worden meegenomen in de doorontwikkeling. De reclassering neemt de meeste aanbevelingen van het WODC voor de doorontwikkeling van de training (hierboven vermeld onder 1) mee. Dit betreft het beschrijven, afbakenen en selecteren van de doelgroep, het bijstellen en SMART formuleren van de trainingsdoelen, het beter theoretisch onderbouwen van de training en het nadenken over aanpassing van de trainingsvorm. Ook inventariseert de reclassering of er succesvolle elementen bekend zijn van andere interventies uit het buitenland en of die toegepast kunnen worden in de vernieuwde BORG-training. Verder heeft de reclassering een selectie- en opleidings-traject voor reclasseringsmedewerkers die training willen geven en biedt de reclassering voor iedere gedragsinterventie een specifieke opleiding. De reclassering bekijkt of het nascholingsaanbod voor trainers nog kan worden uitgebreid. De aanbeveling van het WODC om de dubbelrol van trainer en toezichthouder nader te bezien, zal door de reclassering niet worden meegenomen in de doorontwikkeling. De overwegingen om de trainer van de cliënt ook als toezichthouder in te zetten kunnen van praktische aard of van inhoudelijke aard zijn (dit is maatwerk, bijvoorbeeld om snel met een training te kunnen starten of omdat de betreffende reclasseringsmedewerker deskundig is op gebied van huiselijk geweld). Mocht de cliënt bezwaar hebben tegen deze dubbelrol, dan bestaat de mogelijkheid om dit bespreekbaar te maken en kan er een oplossing op maat worden gezocht.

Het WODC heeft tevens aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek naar de BORG-training (2). De doorontwikkeling van de BORG-training door de reclassering moet ertoe leiden dat de training in de toekomst als goed onderbouwd wordt verklaard volgens de criteria van de Erkenningscommissie Justitiële Interventies van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). Ik ben met de reclassering in gesprek over de wijze waarop de effectiviteit van de BORG-training het beste kan worden

gemonitord en onderzocht, met inachtneming van de aanbevelingen die het WODC hierover doet.

Inzet BORG-training in vrijwillig kader

Op basis van de onderzoeksbevindingen en aanbevelingen van het WODC wil ik samen met de Staatssecretaris van VWS en de VNG en de betrokken organisaties het komende halfjaar verkennen hoe de doorontwikkelde BORG-training op termijn kan worden ingezet in vrijwillig kader en hoe de verwijzing door bijvoorbeeld Veilig Thuis of wijkteam georganiseerd kan worden.⁴ Hiervoor heb ik een aantal redenen. Ten eerste blijkt uit de bevindingen van het WODC dat de BORG-training met name geschikt is voor de groep daders die voor de eerste keer of lichtere vormen van huiselijk geweld hebben gepleegd. Vroegtijdig ingrijpen is juist voor deze groep cruciaal. Bovendien worden de meeste plegers van partnergeweld niet strafrechtelijk vervolgd. Doordat de BORG-training momenteel alleen in strafrechtelijk kader wordt aangeboden, wordt een grote groep potentiële deelnemers uitgesloten.

Ten tweede beveelt het WODC aan om te bezien of ook de partners van de daders kunnen deelnemen aan de training. Partnergeweld kent vaak een complexe dynamiek waarbij gedragspatronen tussen twee mensen leiden tot geweld en waarbij het geweld zelfs wederkerig kan plaatsvinden. Afhankelijk van de situatie kan het goed zijn om de partner bij de training te betrekken (hereniging van slachtoffer en pleger kan immers ook contraproductief zijn vanwege de kans op herhaling of voortzetting van geweld, dit vergt een goede professionele inschatting). Momenteel vindt de training in strafrechtelijk kader plaats, is de financiering van de reclassering daarvan afhankelijk en is de training primair gericht op de dader. Het tevens in het vrijwillig kader aanbieden van de doorontwikkelde BORG-training biedt mogelijkheden om partners in een eerder stadium te laten deelnemen aan de training, zodat gezamenlijk een einde kan worden gemaakt aan de geweldsdynamiek.

Ten derde blijkt uit dit onderzoek de wenselijkheid om de BORG-interventie snel na het geweldsincident of na de aanhouding te starten, omdat de dader dan het meest ontvankelijk en gemotiveerd is voor het volgen van de training. De BORG-training werd van 2015 tot en met 2017 vaak meer dan een halfjaar na het partnergeweld ingezet, blijkt uit het WODC-onderzoek. Als gevolg van de gewijzigde Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden kan de training sinds 1 maart 2021 in strafrechtelijk kader alleen worden ingezet als gedragsaanwijzing bij een strafbeschikking van het Openbaar Ministerie of bij een veroordeling door de rechter, niet als een bijzondere voorwaarde bij een (vroegtijdiger opgelegd) voorwaardelijk beleidssepot door het Openbaar Ministerie.⁵ Verdachten van huiselijk geweld worden op basis van de Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld in principe gedagvaard (voor de rechter gebracht).⁶ Alleen zaken waarin bijvoorbeeld sprake is van het ontbreken van ietsel of van (heel) licht ietsel of waarin een dreiging van nieuw geweld ontbreekt, komen in aanmerking voor een strafbeschikking door het Openbaar Ministerie. Deze beleidswijziging, mede naar aanleiding van de ingezette maatregelen voor verscherping van de strafrechtelijke aanpak

⁴ In 2021 is door het programma Geweld hoort nergens thuis het rapport «Focus op «de pleger» – deel van het geheel» opgeleverd. In dit rapport staan bouwstenen beschreven voor gemeenten ten behoeve van een plegeraanbod in vrijwillig kader bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Het rapport geeft tevens een inventarisatie van het huidige plegeraanbod in het vrijwillig kader. Bovengenoemde verkenning zal hierop voortbouwen.

⁵ Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, 2020A013, *Stcrt.* 2020, nr. 62570.

⁶ Richtlijn voor strafvordering huiselijk geweld, 2020R010, *Stcrt.* 2020, nr. 62346 en Richtlijn voor strafvordering belaging, 2020R007, *Stcrt.* 2020, nr. 62180.

van ex-partnerstalking,⁷ is tot stand gekomen op basis van gedegen onderzoek en kent een gegronde reden: het opleggen van een gedragsaanwijzing (zoals de inzet van de BORG-training) is een ingrijpende maatregel en daarmee niet proportioneel en subsidiair in combinatie met het besluit om geen verdere vervolging in te stellen. Omdat het in de strafrechtketen in de praktijk een lange periode kan duren voordat de verdachte wordt gedagvaard of een strafbeschikking krijgt, is het wenselijk dat de doorontwikkelde BORG-training ook vroegtijdig (al kort na een incident) op vrijwillige basis kan worden ingezet, zodat met de verdachte en eventueel de partner al direct kan worden gewerkt aan een veiliger situatie thuis.

Integrale en systeemgerichte aanpak: verkenning en onderzoek

Het WODC heeft ook enkele beleidsaanbevelingen gedaan (3). Met de inzet van de doorontwikkelde BORG-training door de reclassering in vrijwillig kader zou in een eerder stadium, en eventueel in combinatie met andere zorg of hulpverlening, kunnen worden ingezet op het stoppen van geweld, het beperken van risico's en het herstellen van duurzame veiligheid. Dit is in lijn met de integrale en systeemgerichte aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling die in de afgelopen jaren is bevorderd in het programma Geweld hoort nergens thuis⁸ en die de komende jaren wordt versterkt in het programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Onderdeel hiervan is het integraler financieren van het stelsel en de interventies voor kinderen en volwassenen.

Specifiek met betrekking tot de BORG-training verken ik met de betrokken partijen hoe de verwijzing naar de training georganiseerd kan worden en of de training aangeboden kan worden door de reclassering nog voordat er eventueel sprake is van een strafrechtelijke titel (strafbeschikking van het Openbaar Ministerie of afdoening door de rechter). Hierbij zal ook onderzocht worden wat de vroegtijdiger inzet van de training op termijn kan betekenen voor de groepsgrootte van de BORG-trainingen en voor de werkdruk en personele bezetting van de reclassering. Ook zal bekeken worden wat een wenselijke en haalbare financieringswijze zal zijn. Deze verkenning bouwt voort op een eerdere inventarisatie naar het hulpaanbod in het vrijwillig kader voor plegers van huiselijk geweld en kindermishandeling, in 2021 opgeleverd door het programma Geweld hoort nergens.⁹ In dit rapport staan bouwstenen beschreven voor gemeenten ten behoeve van een plegeraanbod in vrijwillig kader bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Tevens ben ik momenteel met het WODC in overleg over het opzetten van een meerjarig onderzoeksprogramma dat zich onder meer richt op het verloop van de netwerkaanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling met daarin ook aandacht voor de inzet van het strafrecht.

In de brief over de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zullen de Staatssecretaris van VWS en ik uw Kamer in het najaar van 2023 informeren over de voortgang van de hierboven genoemde acties.

Waarborgen kwaliteit gedragsinterventies

In de brief aan uw Kamer van 6 december 2021 heeft mijn voorganger toegezegd u nader te informeren over het nieuwe kwaliteitssysteem rond de gedragsinterventies van de reclassering.¹⁰ Hierbij doe ik deze

⁷ Kamerstuk, 29 279, nr. 540.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 28 345, nr. 255.

⁹ Geweld hoort nergens thuis | Focus op de pleger (vng.nl).

¹⁰ Kamerstukken 24 587 en 29 452, nr. 817.

toezegging gestand. Zoals aan uw Kamer destijds is gemeld maken de gedragsinterventies sinds 2022 deel uit van de subsidierelatie tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de drie reclasseringsorganisaties en koopt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) deze niet langer in. Met het beëindigen van de inkooprelatie van DJI heb ik tevens besloten om de doorontwikkeling van interventies niet langer via het Kwaliteitsprogramma Forensische Zorg te laten lopen. De reclassering kan nu naar eigen keuze expertise uit de wetenschap of andersoortige onderzoeksinstituten hierbij betrekken.

Door middel van de sturingsrelatie met de reclassering kan ik actief de kwaliteit van de gedragsinterventies waarborgen. Aan de uitvoering van gedragsinterventies stel ik de voorwaarde dat er door de reclassering uitsluitend wordt gewerkt met erkende interventies. Dit betekent dat de Erkenningscommissie Justitiële Interventies¹¹ oordeelt dat de werkzaamheid van een interventie ten aanzien van de beoogde doelen tenminste theoretisch goed onderbouwd is. Ik heb de reclassering daarom verzocht om alle gedragsinterventies waarmee zij werken (opnieuw) aan te bieden voor erkenning bij deze commissie.

Na afronding van de doorontwikkeling van de BORG, zal ook deze gedragsinterventie vanzelfsprekend voornoemd erkenningstraject doorlopen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹¹ Een onafhankelijke commissie die wordt ondersteund door Movisie, het Trimbos-instituut en het Nederlands Jeugdinstituut.